

RAADSBESLUIT



ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3340106	meijer, susan	SBO-SR	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3340106 - Beleidskeuze Kansspelautomatenhallen			

DE RAAD VAN DE GEMEENTE HENGELO BESLUIT:

De gemeenteraad besluit:

Het nul beleid kansspelautomatenhallen te handhaven en daarmee het college geen opdracht te geven voor het opstellen van beleidskaders voor het toelaten van kansspelautomatenhallen.

PUBLIEKSVRIENDELIJKE SAMENVATTING

Naar aanleiding van een tweetal beeldvormende politieke markten over het mogelijk gaan toestaan van kansspelautomatenhallen in Hengelo, vraagt het college de gemeenteraad een besluit te nemen en eventueel opdracht te geven voor het opstellen van beleidskaders voor het toelaten van kansspelautomatenhallen.

DE GEMEENTERAAD VAN HENGELO,

DATUM

De griffier

De voorzitter

RAADSADVIES

ZAAKNUMMER	BEHANDELEND AMBTENAAR	SECTOR	PORT. HOUDER
3340106	Meijer, Susan	SBO-SR	Gerard Gerrits
ONDERWERP			
3340106 - Beleidskeuze Kansspelautomatenhallen			



AANLEIDING, DOEL EN WAT GING ER AAN VOORAF

Terugblik

In de afgelopen periode hebben meerdere exploitanten van kansspelautomatenhallen zich met een vestigingswens gewend tot de gemeente. Zowel voor locaties in de binnenstad, bijvoorbeeld voor de invulling van de leegstaande horeca in de Brinkpassage, als voor een locatie buiten de binnenstad als onderdeel van een bestaand horecaconcept.

Op dit moment staat het gemeentelijk beleid geen kansspelautomatenhal toe. De gemeente hanteert sinds 2000 een nul beleid voor de speelautomatenhallen. De gemeente was destijds van mening dat deze voorzieningen ongewenste risico's voor de openbare orde en veiligheid/ leefbaarheid met zich meebrachten in de stad.

Op 12 mei 2020 en 25 mei 2021 zijn er beeldvormende politieke markten over dit onderwerp gehouden. In de begeleidende memo's bij deze politieke markten (als bijlage toegevoegd aan dit voorstel) zijn de overwegingen beschreven die van belang zijn om politiek en bestuurlijk uiteindelijk tot een afgewogen oordeel te komen over het wel/niet toelaten van kansspelautomatenhallen en de kaders en voorwaarden waarbinnen dit plaatsvindt. Ingegaan is op verschijningsvormen van gokken, verslavingsrisico's, economische kansen en spin-off, leisure-concepten, toezicht en veiligheid. Het memo van 25 mei was een aanvulling op het memo van 12 mei 2020. Er was namelijk een verzoek tot ambtelijke ondersteuning bij het beantwoorden van verdiepende vragen gesteld door fracties CDA, SP, GroenLinks en ChristenUnie. Er waren daarnaast sprekers vanuit zowel de gezondheidszorg als vanuit de gokbranche aanwezig om hun visie te geven op het onderwerp, de voor- en nadelen, de kansen en bedreigingen.

Doel

Een logische vervolgstap is om allereerst te komen tot een principiële beleidsafweging en besluitvorming door de gemeenteraad. In dit raadsvoorstel wil het college de gemeenteraad in alle openheid de afwegingen en beleidsopties voorleggen. De opgehaalde input uit de afgelopen periode is samengebracht in een aantal overwegingen, beleidsopties en ideeën voor beleidskaders ter nadere uitwerking door het college.

INHOUD VAN HET VOORSTEL

Overwegingen

Er zijn zowel voor- als nadelen bij het al dan niet toestaan van een kansspelautomatenhal binnen de gemeente Hengelo. In 1998 is in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat en ter bescherming van jongeren tegen gokverslaving bepaald dat in de gemeente Hengelo geen behoefte (meer) was aan kansspelautomatenhallen. Nu ligt de vraag voor of u dit beleid wilt herzien.

Binnenstad

Het toevoegen en versterken van functies als horeca en amusement worden steeds belangrijker om de binnenstad beleefbaar en aantrekkelijk te houden voor bezoekers. Dit blijkt onder andere uit de retailanalyse die de gemeente heeft laten uitvoeren door bureau DTNP (2020). In de binnenstad van Hengelo hebben we te maken met veel leegstaande panden. Door de toevoeging van een all-in leisure concept kan een leegstaand pand weer in gebruik worden genomen. Hiermee brengt een vestiging van een dergelijk concept, gezien de verwachte bezoekersstroom, met zich mee dat ondernemers interesse krijgen om zich ook te vestigen in de nabije omgeving. Dit leidt tot verdere afname van de leegstand. Dit naast de invulling van leegstand die door het concept zelf gebeurt en waar naar verwachting 1500 tot 2000 m2 mee is gemoed.

Leisurevoorzieningen buiten de binnenstad

Niet alleen is het belangrijk dat de binnenstad een economische impuls krijgt, dit geldt ook voor de reeds gevestigde horeca of leisurevoorzieningen buiten de binnenstad. Bestaande leisure bedrijven buiten de binnenstad zijn steeds meer genoodzaakt om nieuwe activiteiten binnen hun bedrijf te exploiteren om

aantrekkelijk te blijven voor de klant en de bezoeker. Een kansspelautomatenhal als onderdeel van het bestaande bedrijf is hiervan een voorbeeld waaraan behoefte is vanuit de vrijetijdssector. Het is sowieso een zichtbare trend dat binnen de leisure industrie (hotels, restaurants, congrescentra) activiteitenverbreding plaatsvindt om te kunnen blijven concurreren, dit wordt ook wel blurring genoemd. In Hengelo willen we vitale leisure bedrijven met een bovenlokaal/regionaal verzorgingsgebied ook in de toekomst gezond houden ten behoeve van behoud werkgelegenheid en de recreatieve aantrekkingskracht van deze bedrijven voor Hengelo als geheel. Het toelaten van een kansspelautomatenhal als ondergeschikte activiteit kan hieraan een bijdrage leveren, maar is waarschijnlijk niet noodzakelijk voor de levensvatbaarheid van de leisure bedrijven.

Gokverslaving

Uiteraard moet rekening gehouden worden met het risico op een eventuele (lokale) toename van verslavingsproblematiek. In verhouding tot overige mogelijkheden van kansspelen is de kans op verslavingsproblematiek bij een kansspelautomaat relatief groot. Door het nemen van beschermende maatregelen (bijvoorbeeld bij toegang) wordt de kans op gokverslaving zoveel mogelijk beperkt, in het bijzonder voor kwetsbare groepen.

In verhouding tot een kansspelautomatenhal lijkt deelname aan online kansspelen laagdrempeliger te zijn, simpelweg omdat men hier (redelijk) anoniem vanuit huis aan kan deelnemen en bij een kansspelautomatenhal toezicht aanwezig is

Onlangs is de wet Koa (Kansspelen op afstand) ingevoerd. Enerzijds worden met de inwerkingtreding van de Wet Koa online kansspelen gelegaliseerd, anderzijds worden er nadere eisen (in aanvulling op bestaande wet- en regelgeving) gesteld aan alle short odds-kansspelen om daarmee spelers beter te beschermen, in te zetten op preventie van kansspelverslaving en tegengaan van fraude en criminaliteit. Als gevolg hiervan worden kansspelautomatenhallen nog beter gereguleerd op dit aspect.

Overlast en illegaliteit

Gemeenten hebben verschillende ervaringen met overlast of problemen in de openbare orde/ veiligheid. De meeste steden kennen geen directe overlast in de directe openbare ruimte. Dit hangt samen met het strenge regelkader waar een exploitant zich aan moet houden. Een enkele gemeente geeft aan dat de locatiekeuze mogelijk invloed kan hebben op het ervaren van overlast of negatieve beeldvorming bij de bezoeker van de binnenstad. In delen van de binnenstad, in de directe nabijheid van bepaalde type horeca (bv. Shisha lounges of coffeeshops) en goedkope woonruimte is er kans op (verdere) aanzuiging van ongewenste doelgroepen. Dit aspect moet bij de locatiekeuze goed worden meegewogen. Het concept van de kansspelautomatenhal speelt hierbij ook een rol. De verwachting is dat er in mindere mate sprake zal zijn van deze bedoelde aanzuiging bij een all-in leisure concept.

Tenslotte is bekend dat er diverse illegale gokgelegenheden in Hengelo en omgeving worden geëxploiteerd waarop elke vorm van toezicht ontbreekt. Het toestaan van gereguleerde vormen kan er mogelijk aan bijdragen dat illegale gelegenheden afnemen doordat de legale gereguleerde kansspelautomatenhallen voor een deel de illegale gelegenheden gaan verdringen.

Afwegingen

1. Het gaat allereerst om een (principiële) politiek-bestuurlijke standpunt waarvoor de verschillende maatschappelijke en economische belangen tegen elkaar worden afgewogen. Wil de gemeenteraad kansspelen mogelijk maken in onze stad om daarmee te voorzien in een (potentiele) behoefte en om daarmee een economische impuls te geven aan de binnenstad en/of het door ontwikkelen van leisure voorzieningen buiten de binnenstad wetende dat dit bepaalde risico's geeft op kansspelverslaving onder de bevolking;
2. Het leisure concept moet idealiter passen bij de gekozen positionering voor de binnenstad. Met de positionering willen we laten zien waar de binnenstad voor staat en willen we onderscheidende kwaliteit toevoegen om daarmee het vertrouwen in de binnenstad te herwinnen. Een "solistische" kansspelautomatenhal sluit weinig aan op de Hengelose kernwaarden, het zogenaamde DNA (stad met dorps karakter, vaardig en vindingrijk en persoonlijke aandacht) en de gewenste positionering van Hengelo/ binnenstad. Een all-in leisure concept kan bijdragen aan het versterken van de (groot)stedelijke ontwikkeling die Hengelo de komende periode nastreeft.
3. Er bestaan verschillende concepten van kansspelautomatenhallen met meer of minder betekenis en uitstraling voor de omgeving. Een all-in concept met horeca/ leisure waarin kansspelen als ondergeschikte of nevenschikte activiteit aanwezig zijn naast andere vormen van vermaak of een solitaire kansspelautomatenhal als enige vorm van vermaak. Een all-in leisure concept draagt naar verwachting meer bij aan verdere versterking van de recreatieve functie van de binnenstad als geheel. Een combinatie van leisure faciliteiten draagt makkelijker bij aan een verdere verplaatsing van bezoekers naar de binnenstad. Hierdoor neemt de kans op verlenging van de

bezoekduur en vergroting van de bestedingen in de rest van de binnenstad (in winkels, horeca) toe. De verschillende leisure faciliteiten kunnen niet alleen ondersteunend zijn aan elkaar, maar ook een positieve uitstraling hebben op de omgeving van de binnenstad. Vanuit verslavingsoptiek vormt een all-in concept mogelijk een groter risico omdat een brede doelgroep (gezinnen, jongeren) meer in de nabijheid komt van kansspelen, wat minder geldt bij een solitaire kansspelautomatenhal.

4. Hengelo kent buiten de binnenstad geen leisure concentratiegebieden. De leisure voorzieningen liggen verspreid over de stad. In Hart van Zuid, Lansinkveld Noord is planologisch ruimte beschikbaar voor het realiseren van een leisure concept. In de stedelijke ontwikkeling van het gebied Hart van Zuid en binnenstad streven we de komende jaren naar complementariteit en verbinding. Een kansspelautomatenhal in beide gebieden, zowel in Hart van Zuid als in de binnenstad, leidt tot ongewenste concurrentie. Deze vorm van leisure sluit minder aan op de behoefte van de gekozen doelgroep in Hart van Zuid (hoogopgeleide jonge stedelingen). Buiten de binnenstad op autobereikbare locaties zijn er bestaande leisure voorzieningen waarvoor het belangrijk kan zijn dat ze zich kunnen door ontwikkelen bijvoorbeeld met het toelaten van een kansspelautomatenhal als ondergeschikte activiteit.

Beleidsopties

Met het eerdergenoemde in overweging nemende vragen wij van u een principiële keuze te maken tussen onderstaande opties:

1. Het is niet wenselijk dat de vestiging van een kansspelautomatenhal wordt toegestaan in de gemeente Hengelo;
2. Het is wenselijk dat er één (of meerdere) kansspelautomatenhal(len), zelfstandig of als onderdeel van een all-in leisure concept, wordt (worden) toegestaan in de gemeente Hengelo binnen nader op te stellen beleidskaders.

Ideeën voor beleidskaders kansspelautomatenhal

Bij een besluit tot het toelaten van kansspelautomatenhallen door de gemeenteraad worden de volgende ideeën voor beleidskaders ter overweging meegegeven:

1. Maximaal aantal vestigingen
2. All-in leisure concept
3. Locatiekeuze
4. Openingstijden
5. Inrichtingseisen
6. Aantal spelersplaatsen en leeftijdsgrens
7. Vergunningsduur
8. Aanvullende voorwaarden

Deze ideeën voor beleidskaders worden hieronder nader toegelicht.

Hierbij is het goed om te beseffen dat er bij het toelaten van kansspelautomatenhallen rekening gehouden moet worden met de schaarse vergunningen-systeem.

Schaarse vergunningen:

Speelautomatenhallen vallen onder de schaarse vergunningen, omdat er een maximumaantal wordt toegestaan. Dit betekent dat:

- De APV niet kan worden gebruikt om de regels zo toe te snijden op een concrete situatie dat er feitelijk maar één van tevoren beoogde ondernemer of locatie voor een vergunning in aanmerking komt;
- Indien er sprake is van een beperkt aantal vergunningen, waarbij het aantal gegadigden het aantal vergunningen overtreft, de vergunningen voor onbepaalde tijd niet zijn toegestaan;
- Openbaarheid en transparantie (bijvoorbeeld door middel van het plaatsen van een advertentie) verplicht zijn, zodat alle gegadigden een eerlijke kans hebben om mee te dingen naar de vergunning.

Met het oog op het vrij verkeer van diensten moet er sprake zijn van een gelijk speelveld. Iedereen moet dus de mogelijkheid hebben om een formele aanvraag in te dienen. Waarschijnlijk zal middels een kwalitatieve selectie bepaald worden welke ondernemer een vergunning krijgt (mits deze voldoet aan alle voorwaarden, Bibob enz.).

Ideeën voor beleidskaders:

Ad 1 Maximumaantal vestigingen:

Landelijk wordt het uitgangspunt aangehouden dat één speelautomatenhal een minimaal verzorgingsgebied nodig heeft van 50.000 à 60.000 inwoners. Door voor twee verschillende type locaties te kiezen, namelijk in de binnenstad en in de periferie, wordt een diverse doelgroep aangetrokken en kan een groter

verzorgingsgebied worden aangesproken. Een locatie in de binnenstad trekt naar verwachting meer lokale en regionale recreatieve bezoekers. Een locatie buiten de binnenstad en Hart van Zuid trekt eerder een doelgerichte bezoeker van een kansspelautomatenhal.

In feite zijn er drie opties:

- 1 kansspelautomatenhal in de binnenstad, 1 kansspelautomatenhal buiten de binnenstad
- 1 kansspelautomatenhal in de binnenstad
- 1 kansspelautomatenhal buiten binnenstad

Idee: Maximaal 1 kansspelautomatenhal in de binnenstad en maximaal 1 kansspelautomatenhal buiten de binnenstad en Hart van Zuid toe te laten.

Ad 2 All-in leisure concept kansspelautomatenhal:

Bij een all-in leisure concept moet er gedacht worden aan een plek waar bezoekers voor verschillende leisure activiteiten terecht kunnen. Hierbij kan gedacht worden aan, een kansspelautomatenhal, een arcadehal, een bioscoop en een horecavoorziening. Er zijn verschillende combinaties mogelijk. Het concept voorziet in meerdere behoeften. Het wordt dan ook een plek waar men voor verschillende vormen van amusement terecht kan. De kansspelautomatenhal is in dit concept één van de opties.

Idee: In beleidsregels vastleggen dat enkel het all-in leisure concept is toegestaan en daarbij vastleggen hoeveel leisure voorzieningen in totaal onderdeel moeten uitmaken van het all-in leisure concept, bijvoorbeeld 3. Welke andere leisure voorzieningen onderdeel uitmaken van het concept, wordt niet vooraf bepaald. Selectie vindt plaats aan de hand van een kwaliteitstoets (bijv. puntensysteem). In dat kader kan wel onderscheid gemaakt worden in de verschillende soorten voorzieningen.

Ad 3 Locatiekeuze:

In de APV zullen gebieden worden opgenomen waar een kansspelautomatenhal gevestigd mag worden. Voor de binnenstad hebben we gebiedsprofielen vastgesteld (Handboek Aantrekkelijke binnenstad). De vestiging van een kansspelautomatenhal moet aansluiten bij de gebiedsprofielen.

Idee binnenstad: Afhankelijk van de exacte invulling met andere leisure voorzieningen het concept alleen toe te staan op een locatie in het (nacht)horecacluster en/of rondom het Marktplaats inclusief de Brinkpassage (transformatiegebied). In deze gebieden verwachten we de meeste kans op spin-off met andere functies (horeca en andere leisure) en de minste kans is op overlast of aantasting van de leefbaarheid. In het gebiedsprofiel kernwinkelgebied (en het ondersteunend winkelgebied) staat winkelen als hoofdfunctie centraal. We verwachten minder directie functiesynergie in dit gebied als gekeken wordt naar het bezoekdoel, het type ondernemers wat er gevestigd is (veel zelfstandige lokale ondernemers) en het feit dat het zwaartepunt van het bezoek in deze gebieden is gericht op de dag.

Idee buiten de binnenstad en Hart van Zuid: Een kansspelautomatenhal alleen als ondergeschikte activiteit van een bestaand vitaal leisure complex toe te laten. Op basis van het huidige beleid willen we geen toevoeging van nieuwe locaties voor leisure buiten de binnenstad en Hart van Zuid en willen we inzetten op versterking en doorontwikkeling van nu gezonde leisure bedrijven. Bovendien willen we door de uitstraling en de ruimtelijke ligging, namelijk een locatie met een goede autobereikbaarheid, dat een andere doelgroep (o.a. doelgerichte bezoeker of zakelijke toeristen) wordt bereikt dan de binnenstad. In beleidsregels kan nader worden bepaald welke maximale omvang (m² en als % van gehele voorziening) wordt toegestaan.

Ad 4 Openingstijden:

Wat betreft de openingstijden zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande beleidsstructuren en de gebiedsprofielen.

Idee: Bij vestiging in het horecagebied aansluiting te zoeken bij de sluitingstijden van de horeca en rondom het marktplaats en in het transformatiegebied (Brinkpassage) nagaan wat toelaatbaar is in verband met andere geluidsgevoelige functies, zoals wonen. 24-uurs Openstelling niet toestaan in verband met verslavingsproblematiek en ongewenste effecten op de directe leefomgeving.

Ad 5 Inrichtingseisen:

Een factor die mede van belang is voor het ontwikkelen van gokverslaving betreft de opstellocatie van kansspelautomaten. De locatie, ergens achteraf in bijvoorbeeld een amusementscentra, maakt het mogelijk dat de speler langdurig en anoniem kan kansspelen.

Idee: Criteria opstellen voor het bereiken van transparantie en zichtbaarheid en dit in de APV en in de vergunning als voorwaarde opnemen.

Ad 6 Aantal spelersplaatsen en leeftijdsgrens:

De gemeente moet het maximale aantal toegestane spelersplaatsen en/of kansspelautomaten vaststellen. Hierbij maakt de gemeente enerzijds een afweging tussen het economisch belang van de exploitant (het moet lucratief zijn voor een ondernemer) en anderzijds het inperken van het risico op gokverslaving. Exploitanten van kansspelautomatenhallen zijn verplicht minderjarigen te weren. De wettelijke minimumleeftijdsgrens is 18 jaar, deze kan worden verhoogd naar bijvoorbeeld 21 jaar.

Idee: Per locatie maximaal 75-100 spelersplaatsen toe te staan met een minimale leeftijd van 21 jaar. Dit aantal is gebaseerd op ervaringscijfers van andere gemeenten waarbij wordt uitgekomen op een gemiddelde van circa 75 spelersplaatsen per kansspelautomatenhal.

Ad 7 Vergunningsduur:

Aangezien het hier gaat om schaarse vergunningen (namelijk maximaal twee vestigingen) wordt geadviseerd om een looptijd aan de vergunning te verbinden net zoals onlangs voor de standplaatsen is gedaan.

Idee: Een vergunningsduur van 15 jaren vaststellen. Dit vanwege het belang van de continuïteit van de onderneming, de terugverdientijd van investeringen, investering in goed personeel en de gebruikelijke huurperiode van vijf jaar voor bedrijfsruimte. Daarmee sluit Hengelo aan bij de meeste andere gemeenten die ook een termijn van 15 jaren hanteren.

Ad 8 Aanvullende voorwaarden:

Aanvullende voorwaarden kunnen worden opgenomen in beleidsregels die het college vaststelt. Hierin kan het college met behulp van inhoudelijke beoordelingscriteria sturen en toetsen op de gewenste kwaliteit van de vergunningaanvragen.

Idee: de volgende kwaliteitsaspecten door het college nader te laten werken in beoordelingscriteria:

- Ruimtelijke uitstraling
- Aandacht voor preventie/ tegengaan van gokverslaving
- Duurzaamheid
- Amusementswaarde
- Goed ondernemerschap

Daarnaast worden in beleidsregels regels opgesteld voor de procedurele behandeling van vergunningaanvragen.

Draagvlak in de samenleving

Het al dan niet toelaten van kansspelautomatenhallen is besproken met de binnenstadspartners (SCH, KHN en HP). De binnenstadspartners zijn van mening dat het toelaten van een kansspelautomatenhal in de vorm van een all-in leisure concept een belangrijke bijdrage kan leveren in de verdere gewenste transformatie van de binnenstad en een positieve impuls levert aan het binnenstadsbezoek. Er is geen nader onderzoek gedaan naar maatschappelijk draagvlak in de Hengelose samenleving.

Vervolg

Bij voldoende politiek draagvlak in de gemeenteraad voor het toelaten van kanspelautomatenhallen zal door het college een voorstel worden voorbereid voor de beleidskaders en de juridische regels in de APV. Uiteindelijk kan de gemeenteraad via een wijziging van de APV het definitieve beleid vaststellen. De APV wordt dan ter besluitvorming aan de gemeenteraad voorgelegd bij de eerstvolgende herziening van de APV naar verwachting in het voorjaar van 2022.

Na vaststelling van de APV, kunnen de overige beleidsregels (o.a. over de vergunningsvoorwaarden) door het college worden vastgesteld. Ook zal het beleid worden opgenomen in de omgevingsvisie, die parallel met deze besluitvorming wordt opgesteld.

BESPREEK- EN BESLISPUNTEN

Naar aanleiding van de bespreking in de politieke markt is het dictum in het raadsbesluit en raadsadvies aangepast:

De gemeenteraad wordt voorgesteld om:

Het nul beleid kansspelautomatenhallen te handhaven en daarmee het college geen opdracht te geven voor het opstellen van beleidskaders voor het toelaten van kansspelautomatenhallen.

OUD:

~~De gemeenteraad besluit:~~

- ~~1. Een principiële keuze te maken uit de volgende twee beleidsopties:
 - i. Handhaven nul beleid kansspelautomatenhallen of;
 - ii. Toelaten van kansspelautomatenhallen;~~
- ~~2. Bij keuze ii het college opdracht te geven voor het opstellen van beleidskaders voor het toelaten van kansspelautomatenhallen.~~

FINANCIËLE ASPECTEN

Geen uitzetting van beleid

BIJLAGE(N)

1. Memo herziening kansspelautomatenhal beleid (18-02-2020);
2. Memo Beantwoording verdiepende vragen omtrent kansspel ter voorbereiding van een beeldvormende Politieke Markt (28-01-2021);

Dit raadsadvies is vastgesteld door het college van B & W van Hengelo.

MEMO

Van Lyan Davina
Onderwerp Eventuele toevoeging speelautomatenhallen
Sector FYS
Datum 18 februari 2020
Aan College
Kopie aan sectorteam Fysiek



Aanleiding

Er is een aantal verzoeken binnengekomen bij de gemeente voor de vestiging van kansspelautomatenhallen. Het gaat om kansspelautomaten van verschillende exploitanten. Er is interesse voor zowel een kansspelautomatenhal in de binnenstad als in een locatie in de nabijheid van de A1.

Algemeen beeld kansspelen in Nederland

Kansspelen, kansspelen en kansspelautomatenhallen

Kansspelen in z'n algemeenheid kunnen gezien worden als een vorm van leisure en recreatief vermaak. Voor bepaalde mensen een plezierige vorm van vermaak. Kansspelen heeft echter ook een keerzijde: het kan leiden tot financiële, psychische en sociale problemen en kansspelautomatenverslaving¹.

Als het gaat om het aantal deelnemers, is de loterijsector het grootst: meer dan de helft van de volwassen Nederlanders zegt mee te spelen aan loterijen. Het aantal spelers op kansspelautomaten is veel kleiner: 6,3 procent van de volwassen Nederlanders. Het bruto spelresultaat van loterijen en speelautomaten ontlopen elkaar niet veel. Met andere woorden: de gemiddelde bespeler van kansspelautomaten geeft aanzienlijk meer geld uit aan speelautomaten dan de gemiddelde deelnemer aan loterijen.

In een kansspelautomatenhal staan meerdere speelautomaten die via een mechanisch/elektronisch proces worden gestart. Het wijkt daarmee af van Holland Casino waar met begeleiding van aanwezig personeel kansspelen worden gespeeld. In een speelhal is beperkt personeel aanwezig voor controle en toezicht. Afhankelijk van het concept kan er wel/ geen horeca aanwezig zijn. Er worden spellen aangeboden die alleen of in een groep gespeeld kunnen worden. In het algemeen gaat het om spellen die individueel worden gespeeld. De markt van kansspelautomatenhallen wordt gedomineerd door een klein aantal spelers, waarvan Jack's Casino met ca. 28 vestigingen en Casino Admiral (eigendom Novomatic) met ca. 20 hallen de grootste zijn in Nederland.

Er worden drie soorten spellen onderscheiden: kansspelautomaten, behendigheidsautomaten en kermisautomaten. In speelautomatenhallen staan voornamelijk kansspelautomaten waarvoor geldt dat de gebruiker geen invloed heeft op de uitkomst van het spel. Spelen op een automaat kan leiden tot onmiddellijke uitbetaling van een prijs in de vorm van geld of recht op gratis verder spelen. Voorbeelden zijn fruitautomaten of roulette automaten.

Kansspelautomatenhallen zijn verplicht minderjarigen te weren. Leeftijdscontrole van bezoekers die overduidelijk meerderjarig zijn is niet verplicht.

Een kansspelautomatenhal wordt tegenwoordig vaak gecombineerd met overige vormen van leisure, bijvoorbeeld een speelautomatenhal met behendigheids spellen en/of restaurant, een zogenoemd all-in leisure concept. Dit concept is meer gericht op recreatieve spelers en door de omvang van het concept is hier ook meer personeel aanwezig.

Resultaten marktscan speelautomaten 2017 (bron: Kansspelautoriteit, 2018)

In de Wet op Kansspelen zijn voor speelhallen diverse eisen vastgelegd ten aanzien van het spel (inworp, uitkering, minimale tijd, maximum uitbetaling) en de opstellocatie (hoogdrempelige inrichting) om te zorgen voor een veilig en betrouwbaar kansspelaanbod voor consumenten. Enkele

¹ Preventieplan Kansspelen op afstand, Trimbos, 2015.

resultaten en conclusies uit de marktscan speelautomaten uit 2017 opgesteld door de Kansspelautoriteit die belangrijk zijn voor het maken van een gemeentelijke afweging:

- In Twente zijn geen kansspelautomatenhalautomatenhallen aanwezig. De dichtstbijzijnde is Deventer. Twente en de Waddeneilanden vormen een uitzondering ten opzichte van rest van Nederland;
- Het aantal automaten in speelhallen stijgt (2014: 24.595, 2017: 27.451): groeimarkt;
- Gemiddeld hebben speelhallen tussen 30-40 automaten, maar de verdeling is scheef. De grootste speelhal heeft 250 automaten, de kleinste 10. Het gemiddeld aantal automaten bij Holland Casino is 475;
- De meeste speelhallen zijn 14-16 uur per dag open;
- Uitkeringspercentage ligt hoger dan het wettelijk minimum (gemiddeld 80% van de inleg), maar lager dan bij Holland Casino (90%);
- Er zijn weinig verschillen tussen deelname door (niet) westerse migranten en autochtonen aan kansspelen;
- Er is ook geen significant verschil tussen (niet) westerse migranten en autochtonen wat betreft de indeling van mensen in recreatieve, risico of probleemspeler.²

Kansspelautomatenverslaving

Landelijke cijfers over kansspelautomatenhalverslaving

Stichting Informatievoorziening Zorg (IVZ) houdt al meer dan 25 jaar de gegevens bij over hulpvraag en hulpverlening in de verslavingszorg. Samen met het Landelijk Alcohol en Drugs Informatiesysteem (LADIS) brengen zij jaarlijks de kerncijfers in de verslavingszorg uit. Uit kerncijfers verslavingszorg 2015 blijkt:

- Kansspelautomatenhalproblematiek speelt voornamelijk bij mannen rond 40 jaar;
- Vanaf 2010 een daling in hulpvraag bij kansspelautomatenverslaving
- Het landelijke aantal hulpzoekers in verband met een gokverslaving bedroeg in 2015: 2.186³;
- Grootste hulpvraag was afkomstig van internet kansspelen, gevolgd door Holland Casino en daarna amusementshal;
- Gemiddelde hulpvraag in onze regio is 13 op de 100.000 inwoners;
- 22% van kansspelautomatenhalverslaafden heeft ook secundaire problematiek (zoals alcoholverslaving of cannabis).

Verslavingsgevoeligheid kansspelautomaten

De Kansspelautoriteit heeft onderzoek laten uitvoeren naar de verslavingsrisico's van kansspelaanbod (*Assessment verslavingsrisico's kansspelaanbod*). Voor elk type kansspel in het huidige vergunde kansspelaanbod in Nederland is een inschatting gemaakt van de mate van verslavingsgevoeligheid (en de bandbreedte hierbij) door toepassing van een specifieke in de wetenschappelijke literatuur beschreven methode (Blanco et al., 2013). Deze methode scoort kansspelen op een schaal van 1 (laag risico) tot 10 (hoog risico). De resultaten van het onderzoek zijn in de volgende tabel weergegeven.⁴

<i>Geaggregeerde verslavingsscores</i>	
Type kansspel	Gemiddelde score
Kansspelautomaten	7,72
Casinospelen	6,85
Krasloten	6,80
Sportweddenschappen	6,21
Bingo	5,07
Lotto	4,05
Staatsloterij	3,95
Goededoelenloterijen	3,58

Bron: Evaluatieonderzoek verslavingsgevoeligheid kansspelaanbod

De verslavingsrisico's van kansspelautomaten, casinospelen en krasloten zijn hoog: vooral door de mogelijkheid om continu door te spelen, de korte payback interval, de variabele inzet- en speelmogelijkheden, de kans om een (kleine) prijs te winnen en het productontwerp. Technische beperkingen van horeca-automaten hebben een beperkte invloed op het verslavingsrisico.

² Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

³ Preventieplan Kansspelen op afstand, Trimbos, 2015.

⁴ Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

Het percentage risicospelers bij kansspelautomaten bedraagt ongeveer 4,6 % en het percentage probleemspelers bedraagt ongeveer 3,9 % van alle deelnemers.⁵

Uit de bevolkingsenquête (Meerkerk, 2017) blijkt dat risico- en probleemspelers vaak op kansspelautomaten spelen, zie onderstaande tabel. Door het *short-odds* karakter (korte tijd tussen inzet en uitslag) van kansspelautomaten is sprake van risicovolle kansspelen. Onderstaande tabel laat zien dat risico- en probleemspelers 4,5 keer zo vaak aangeven dat zij op speelautomaten spelen dan recreatieve spelers (43,1% versus 9,5%).⁶

Deelname kansspelen naar risicoprofiel: speelautomaten		
Deelname afgelopen jaar	Recreatieve spelers % ja	Risico- en probleemspelers % ja
Loterij	87,9 %	65,3 %
Krasloterij	15,2 %	25,0 %
Bingo	9,5 %	9,7 %
Speelautomaten	9,5 %	43,1 %
Casinospelen	8,7 %	44,4 %
Poker	6,6 %	29,2 %
Sportwedstrijden	4,7 %	24,7 %
Andere kansspelen	2,7 %	19,4 %
Paardenraces	0,9 %	4,1 %

Bron: kansspeldeelname en problematisch speelgedrag in Nederland anno 2016

*inclusief online deelname

Preventie

Zoals alle vergunninghouders moeten aanbieders van kansspelautomaten op basis van het *Besluit werving, reclame en verslavingspreventie kansspelen* consumenten informeren over de gevaren van kansspelverslaving en de toegang tot verslavingszorg. In de praktijk betekent dit dat zij risicovol of problematisch spelgedrag signaleren en bezoekers daarop aan dienen te spreken. Eventueel kan er een bezoekbeperking opgelegd worden.

Juridisch kader

Op 1 december 1986 trad de herziening van de Wet op de Kansspelen en het Speelautomatenbesluit in werking. Sindsdien is de wet vrijwel elk jaar op onderdelen aangepast. Op grond van de huidige bepalingen in de wet mogen speelautomaten, op basis van een aanwezigheidsvergunning verleend door de burgemeester, opgesteld worden in zogenoemde hoogdrempelige inrichtingen en in speelautomatenhallen.

Hoogdrempelige inrichtingen zijn inrichtingen waar op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet een vergunning voor de uitoefening van het horecabedrijf is verleend. Het café-/restaurantbezoek staat bij een hoogdrempelige inrichting op zichzelf en er vinden geen andere activiteiten plaats waar een zelfstandige betekenis aan kan worden toegekend. De activiteiten dienen daarnaast in belangrijke mate gericht te zijn op personen van 18 jaar en ouder. Bedrijven die niet aan al deze voorwaarden voldoen zijn per definitie laagdrempelig en mogen geen speelautomaten hebben.

Speelautomatenhallen zijn inrichtingen die geen vergunning op grond van artikel 3 van de Drank- en Horecawet nodig hebben om een aanwezigheidsvergunning te kunnen krijgen. Op grond van artikel 30c lid 1 onder b van de Wet op de Kansspelen kunnen hallen een aanwezigheidsvergunning krijgen indien speelautomatenhallen bij gemeentelijke verordening zijn toegestaan.

Wet Kansspelen op afstand (Hierna: Wet Koa)

Online kansspelen zijn nu nog verboden in Nederland. Dit gaat veranderen. Op 19 februari 2019 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel Kansspelen op afstand aan. Minister Dekker voor rechtsbescherming schreef op 15 november 2019 aan de Eerste en Tweede Kamer dat ernaar gestreefd wordt de wet op 1 januari 2021 in werking te laten gaan.⁷

In verhouding tot een kansspelautomatenhal lijkt deelname aan online kansspelen laagdrempeliger te zijn, simpelweg omdat men hier (redelijk) anoniem vanuit huis aan kan deelnemen en bij een kansspelautomatenhal toezicht aanwezig is.

⁵ Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

⁶ Marktscan landgebonden kansspelen 2017, Kansspelautoriteit, 26 november 2018

⁷ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/wet-kansspelen/>

De Wet Koa heeft niet alleen betrekking op online kansspelen. De nadere regels die gesteld worden met betrekking tot consumentenbescherming, preventie van kansspelverslaving en het tegengaan van fraude en criminaliteit hebben ook betrekking op andere aanbieders van short odds-kansspelen (dus ook kansspelautomatenhallen en Holland Casino's). Zo moeten spelers duidelijk geïnformeerd worden over het spel, moet het speelgedrag gemonitord worden en moet men ingrijpen als daar aanleiding toe is. Ook wordt het verplicht voorzieningen te treffen waarmee spelers inzicht kunnen krijgen in het speelgedrag, moet men aantoonbaar over een preventiebeleid beschikken en getraind personeel in dienst hebben. Daarnaast komt er een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen. Zowel online kansspelen als speelhallen en vestigingen van Holland Casino moeten zich hierop aansluiten. Iemand die in het register staat, kan gedurende de periode van uitsluiting nergens spelen. Daarnaast komt er een Verslavingspreventiefonds. Dit fonds wordt gefinancierd door een extra kansspelheffing in te voeren bij de vergunninghouders van short odds-kansspelen. Vanuit het fonds gaat er zeven dagen per week, 24 uur per dag hulp geboden worden. Ook zal hieruit onderzoek worden gefinancierd ter vergroting van wetenschappelijke inzichten over preventie en hulp bij kansspelverslaving.⁸

Schaarse vergunningen

Bij het eventueel mogelijk maken van speelautomatenhallen zal er ook gekeken moeten worden naar de schaarse vergunningen-systematiek. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 2 november 2016 namelijk uitspraak gedaan in een zaak over een speelautomatenhal. De uitspraak heeft gevolgen voor vergunningverlening door gemeenten bij z.g. schaarse vergunningen. Speelautomatenhallen vallen onder de schaarse vergunningen, omdat er een maximum aantal wordt toegestaan.

De uitspraak bepaalt onder andere dat:

- Een gemeentelijke verordening niet kan worden gebruikt om de regels zo toe te snijden op een concrete situatie dat er feitelijk maar één van tevoren beoogde ondernemer of locatie voor een vergunning in aanmerking komt;
- Indien er sprake is van een beperkt aantal vergunningen, waarbij het aantal gegadigden het aantal vergunningen overtreft, de vergunningen voor onbepaalde tijd in beginsel niet zijn toegestaan;
- Openbaarheid en transparantie (bijvoorbeeld door middel van het plaatsen van een advertentie) verplicht zijn, zodat alle gegadigden een eerlijke kans hebben om mee te dingen naar de vergunning.

Op grond van de uitspraak is er sprake van specifieke verdelingsnormen. Met het oog op het vrij verkeer van diensten moet er sprake zijn van een gelijk speelveld. Iedereen moet dus de mogelijkheid hebben om een formele aanvraag in te dienen. Een loting zal bepalen welke ondernemer een vergunning krijgt (mits deze voldoet aan alle voorwaarden, Bibob enz.).

Huidig beleid

Voor het toestaan van een speelautomatenhal in de gemeente kan gebruik worden gemaakt van de verordende bevoegdheid. Geen gebruik maken van de verordende bevoegdheid betekent dat de burgemeester voor de vestiging en exploitatie van een speelautomatenhal geen vergunning kan verlenen. Dit komt dan neer op een verbod op speelautomatenhallen.

"De verordening speelautomaten Hengelo" stamt uit 1987, waarna er 3 keer een wijziging heeft plaatsgevonden. Bij de tweede wijziging van de verordening, op 7 juli 1998, is besloten dat er geen speelautomatenhal meer wordt toegestaan in de gemeente Hengelo. De volgende afwegingen zijn hiertoe aanleiding geweest:

"In het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat en ter bescherming van jongeren tegen gokverslaving bestaat er geen behoefte aan speelautomatenhallen in de gemeente Hengelo. Door niet opnieuw een 'hallen'regeling op te nemen in de verordening, ontbreekt de grondslag voor welke speelautomatenhal dan ook binnen de gemeente."

Enkel ten aanzien van de speelautomatenhal op recreatiepark "de Waarbeek", wat destijds de enige speelautomatenhal in de gemeente betrof, gold een ruime overgangsregeling. De oude

⁸ <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/nieuwsberichten/2019/augustus/wet-kansspelen/>

regeling bleef van toepassing, met dien verstande dat wisseling van de ondernemer niet mogelijk is. Daarmee had de overgangsregeling het karakter van een uitsterfregeling⁹.

De 3^e wijziging van de verordening (27 maart 2000) had geen betrekking op kansspelautomatenhallen. De afweging over het al dan niet toestaan van een kansspelautomatenhal heeft dus sinds 7 juli 1998 niet meer plaatsgevonden.

Perspectief

Mogelijkheden

Momenteel zijn kansspelautomatenhallen, zoals eerder benoemd, überhaupt niet toegestaan in de gemeente Hengelo, ongeacht of een dergelijke hal onderdeel uitmaakt van een all-in leisure concept of niet.

Enkel een kansspelautomatenhal welke voornamelijk solitaire en doelgerichte bezoekers trekt, wordt niet direct gezien als een meerwaarde voor de binnenstad. Het all-in leisure concept is meer dan een kansspelautomatenhal en biedt deze meerwaarde wel. In beleid kan geregeld worden dat slechts een all-in leisure concept is toegestaan.

All-in leisure concept

De toevoeging van een all-in leisure concept, bestaande uit een combinatie van een kansspelautomatenhal met bijvoorbeeld een restaurant en een speelautomatenhal met voornamelijk behendigheids spellen kan mogelijk een positieve 'vibe' met zich meebrengen voor de binnenstad. Door de combinatie van verschillende vormen van leisure trekt het concept waarschijnlijk een breder publiek en heeft het een meer recreatief karakter. Hoewel voor de ondernemer de inkomstenbron van de kansspelautomaten het grootst zal zijn, wil dat zeker niet zeggen dat dit ook de grootste fysieke oppervlakte van het all-in concept inneemt.

Zoals bekend hebben zich al meerdere gegadigden gemeld. Een mogelijke uitwerking van een dergelijk concept zou kunnen zijn:

Een vestiging van een kansspelautomatenhal in de binnenstad van Hengelo, omarmd door een naar buiten gericht, transparant restaurant met terras en een binnenkermis zonder kansspelproducten voor alle leeftijden. Deze combinatie van functies leidt (mogelijk) tot levendigheid en reuring in het gebied gedurende verschillende momenten van de dag voor zowel gezinnen met kinderen als volwassenen, groepen en solitaire bezoekers.

De binnenkermis biedt vermaak voor alle leeftijden met een combinatie van kleinschalige horeca en amusementsautomaten (geen kansspel). De horecavoorzieningen zijn met name bedoeld voor ouders/begeleiders die niet aan de spellen deelnemen zodat zij kunnen genieten van een hapje en een drankje tijdens het wachten en toezicht houden. De toevoeging van deze binnenkermis kan een positieve wisselwerking hebben met andere op gezinnen gerichte functies in Hengelo. De binnenkermis krijgt een eigen, afgeschermd ingang en de kansspelautomaten zijn niet zichtbaar vanuit de binnenkermis. Voor het betreden van het casino gedeelte vindt een sluitende toegangscontrole plaats, waar een leeftijdscontrole onderdeel van uit maakt.

De vestiging van een hoogwaardige speelautomatenhal kan een regionale, zelfs grensoverschrijdende aantrekkingskracht hebben. Speelautomatenhallen die gelegen zijn in de grensstreek kunnen een verzorgingsgebied hebben met een diameter van 50 km, waarvan een groot aantal bezoekers uit directe buurlanden komt. Gezien het geringe aantal kansspelgelegenheden in de omgeving van Hengelo is de verwachting dat een all-in concept een grote regionale verzorgingsfunctie gaat krijgen, resulterend in meer bezoekers voor de binnenstad.

De verwachte bezoekerspiek van het casino zal tussen 21:00 en 00:00 liggen. Hiervan kunnen mogelijk horeca (restaurant en cafébezoek) en leisure- of recreatieve functies zoals bijvoorbeeld de schouwburg profiteren. Voor de binnenkermis worden vooral overdag bezoekers verwacht, wat mogelijk ook extra winkelend publiek oplevert.

In de binnenstad van Hengelo hebben we te maken met veel leegstaande panden. Door de toevoeging van een dergelijk concept kan een leegstaand pand mogelijk weer in gebruik worden genomen. Wellicht brengt een vestiging van een dergelijk concept, gezien de verwachte bezoekersstroom, met zich mee dat ondernemers interesse krijgen om zich te vestigen in de nabije

⁹ Toelichting op artikel 6 van de 2^e wijziging van "de verordening speelautomaten Hengelo", 7 juli 1998.

omgeving. De vestiging van een all-in leisure concept met als onderdeel een kansspelautomatenhal kan dan ook een kans zijn voor de stad.

Voorbeelden van bestaande speelautomatenhallen als onderdeel van een all-in leisure concept

"Circus Zandvoort" is een amusementscentrum gevestigd in hartje Zandvoort en bestaat uit een casino (kansspeleilanden) bioscoop & theater en een fun & games gedeelte met behendigheids spelen (familyland). Er zijn duidelijke niveauverschillen tussen familyland, de kansspeleilanden en de bioscoop. Het casino is dagelijks geopend van 10.00 uur tot 02.00 uur en er geldt een minimum leeftijd van 18 jaar. De exploitant betreft Play-In B.V. Op 300 meter loopafstand van Circus Zandvoort is een Holland Casino gevestigd.

Flamingo's Partycenter is gevestigd aan de rand van Noordwijkerhout, gelegen naast een hotel. Op de begane grond vind je een All American Bowling en het Flamingo Casino. De eerste verdieping is voor het Oriental Wok restaurant.

Verwachte effecten van het nieuw vestigen van een kansspelautomatenhal

- Voorziet naar alle waarschijnlijkheid in een behoefte voor de regio, gezien de witte vlek die Twente nu nog is. Afhankelijk van de invulling (locatie/concept) kan de doelgroep nader worden gedefinieerd;
- Het vestigen van een kansspelautomatenhal levert werkgelegenheid op. Een all-in leisure concept levert meer banen op dan sec een kansspelautomatenhal;
- Uit onderzoek blijkt dat verslavingsrisico's bij kansspelautomaten hoog zijn, door kansspelautomatenhallen mogelijk te maken en te faciliteren wordt de toegang vergroot en daarmee risico op kansspelautomatenhalverslaving ook binnen Hengelo vergroot. Voor gemeenten die een nul-beleid blijven hanteren is dit een van de belangrijkste argumenten;
- Eventueel concentratie van de kansspelautomaten-klanten waardoor beter toezicht uitgeoefend kan worden;
- Gemeenten of bezoekers hebben binnen de kansspelautomatenhal geen ervaringen m.b.t. overlast/ criminele activiteiten vanwege een strikt wettelijk regime waaraan exploitant zich moet houden vanuit de Kansspelautoriteit;
- Gemeenten hebben verschillende ervaringen met overlast of problemen in de openbare orde/ veiligheid. De meeste steden kennen geen directe overlast in de directe openbare ruimte. Dit hangt samen met het strenge regelkader waar een exploitant zich aan moet houden, maar ook dat de activiteit geen uitstraling heeft naar buiten en dat bezoekers vaak individueel spelen. Een enkele gemeente geeft aan dat de locatiekeuze mogelijk invloed kan hebben op het ervaren van overlast of negatieve beeldvorming bij de bezoeker van de binnenstad. In delen van de binnenstad, in de directe nabijheid van bepaalde type horeca (bv. Shisha lounges of coffeeshops) en goedkope woonruimte is er kans op (verdere) aanzuiging van ongewenste doelgroepen. Dit aspect moet bij de locatiekeuze goed worden meegewogen. Het concept van de kansspelautomatenhal speelt hierbij ook een rol. De verwachting is dat er in mindere mate sprake zal zijn van deze bedoelde aanzuiging bij een all-in leisure concept.

Effecten binnenstad

Het realiseren van een kansspelautomatenhal kan een nieuwe invulling geven aan één van de vele lege winkelpanden in de binnenstad (ca. 21% van de panden in de binnenstad staat leeg). Er is een lage waardering onder Hengeloërs over de sfeer en gezelligheid en over het winkelaanbod in de binnenstad. Er is een urgente opgave om de winkelmeters terug te dringen. In eerste instantie door bestaande winkels te verplaatsen naar een compacter winkelgebied en niet kansrijke winkelgebieden te transformeren. Bezoekers en ondernemers hebben behoefte aan zichtbare resultaten op korte termijn. In het kader van het actieplan binnenstad zijn we bezig om de binnenstad nadrukkelijk te positioneren.

Bij de effecten moet meegewogen worden of het toelaten van een kansspelautomatenhal kan bijdragen aan het creëren van vertrouwen in de binnenstad bij de consument, (potentiële) retailers en investeerders. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen "solistische" kansspelautomatenhallen en kansspelautomatenhallen als onderdeel van een all-in leisure concept.

Effecten toevoeging "solistische" kansspelautomatenhal(len)	Effecten toevoeging kansspelautomaten-hal(len) als onderdeel van een all-in leisure concept
De meeste "solistische" kansspelautomatenhallen die nu gesitueerd zijn in de binnensteden blijken nauwelijks wisselwerking te hebben met andere economische functies zoals winkelen of horeca. De bezoeker van de kansspelautomatenhal is vaak een doelgerichte, solitaire bezoeker en niet een recreatieve bezoeker. Het is daarmee een heel ander concept dan Holland Casino, dat echt een leisure voorziening is. De marketing van Jacks casino is gericht op een recreatief avondje uit, in de praktijk is het vooral een naar binnen gerichte voorziening met weinig wisselwerking op de omgeving. De economische spin-off van dit concept voor de binnenstad lijkt daarmee beperkt;	Het concept is bepalend voor de mate van gewenste spin-off. Een concept dat gecombineerd wordt met andere vormen van leisure (restaurant of speelhal) biedt meer kansen voor gewenste spin-off dan alleen een kansspelautomatenhal. Het is mogelijk interessanter voor een breder publiek vanwege een meer recreatief karakter.
Er zal (gezien de schaarste in de omgeving en het feit dat kansspelautomatenhallen een groeimarkt vormen) waarschijnlijk behoefte zijn aan een kansspelautomatenhal. De vraag is wel of er onder de Hengelse binnenstadbezoekers behoefte bestaat aan een kansspelautomatenhal. Er is geen onderzoek gedaan onder de Hengeloërs;	Er zal (gezien de schaarste in de omgeving en het feit dat kansspelautomatenhallen een groeimarkt vormen) waarschijnlijk behoefte zijn aan een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept. De vraag is wel of er onder de Hengelse binnenstadbezoekers behoefte bestaat aan een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept. Er is geen onderzoek gedaan onder de Hengeloërs;
Het is onduidelijk welke doelgroep wordt aangetrokken bij een kansspelautomatenhal in de binnenstad. Kansspelen hebben mogelijk een aanzuigende werking op kwetsbare doelgroepen die op dit moment steeds vaker in de binnenstad wonen (in kamers/studio's al dan niet in zorgappartementen). Voor deze doelgroep is het lastiger verleidingen te weerstaan. Hier liggen risico's op negatieve spin-off voor de binnenstad vooral in combinatie met andere toegenomen horecavormen (zoals Shisha lounges).	Vanwege het recreatieve karakter wordt mogelijk een andere doelgroep aangetrokken bij een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept dan bij een "solistische" kansspelautomatenhal. De verwachting is dat hier, meer dan bij "solistische" kansspelautomatenhallen, groepen mensen op afkomen die komen voor vermaak en een avondje uit eventueel combineren met de andere vormen van leisure die worden geboden.
We kijken in de binnenstad niet alleen naar het kwantitatief vullen van meters, maar zijn bezig om een onderscheidende positionering in te nemen. Duidelijk is dat een kansspelautomatenhal sec niet 'on-brand' is voor de binnenstad (sluit niet aan op doelgroep en kernwaarden) en mogelijk zelfs afstotend werkt op bezoekers en andere initiatiefnemers.	Het invullen van leegstand zou mogelijk kunnen bijdragen aan een positieve 'vibe' voor de (fysieke) transformatie van de binnenstad. Het kan een treintje in gang zetten.
De toevoeging van een kansspelautomatenhal kan resulteren in meer bezoekers voor de binnenstad, omdat de verwachting is dat een dergelijke hal ook bezoekers trekt van buiten onze gemeente.	Een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept kan resulteren in meer bezoekers voor de binnenstad en kan een regionale verzorgingsfunctie krijgen doordat dergelijke gelegenheden nog niet in de omgeving zijn gevestigd. Door het all-in leisure concept trekt het niet alleen bezoekers die komen voor (alleen) de kansspelautomaten maar ook bezoekers die komen voor de overige vormen van leisure. Daarmee bereik je een grotere doelgroep en zal het aantal bezoekers ook toenemen.

Effecten buiten de binnenstad

- Kansspelautomatenhallen gesitueerd buiten de binnenstad zijn vaak onderdeel van een bestaand leisure cluster of een Hotelketen. In Hengelo kennen we buiten de binnenstad geen bestaand aangewezen leisure gebied.
- De effecten die beschreven zijn bij de binnenstad m.b.t. risico op negatieve spin-off zijn hier naar verwachting geringer omdat de aanzuigende werking van kwetsbare doelgroepen kleiner is. Het zal mogelijk om een gerichte bezoeker gaan. Er is een drempel doordat het buiten centrum ligt en onderdeel is van het hotel.
- In Hart van Zuid, Lansinkveld Noord is een potentieel ontwikkelgebied voor leisure (binnen de bestemming gemengde doeleinden). Planologisch zijn hier dus ontwikkelmogelijkheden voor een grootschalige leisurevoorziening. Op dit moment zijn er geen concrete plannen bekend voor dit gebied.

Openbare orde

Uit een belronde met de gemeenten Deventer, Zwolle, Den Bosch, Tiel, Nijmegen, Dordrecht, Ede-Wageningen, Apeldoorn, Amersfoort, Tilburg, Helmond, Eindhoven en Groningen is gebleken dat er niet of nauwelijks sprake is van openbare orde problematiek rondom de aldaar gevestigde (al dan niet "solistische") speelautomatenhallen en/of openbare orde problematiek die verband houdt met deze speelautomatenhallen.

Proces

Voor de eventuele invulling van het beleid dienen diverse afwegingen gemaakt te worden, zoals het mogelijke gebied waar we willen toestaan dat een dergelijk concept zich kan vestigen en welke nadere regels/voorwaarden we willen verbinden aan een vergunning voor een kansspelautomatenhal.

Indien de toevoeging van dit all-in concept als een wenselijke ontwikkeling wordt gezien dan moet er nog een aantal aspecten aangepakt worden om het te kunnen realiseren. Hieronder een voorlopige opsomming:

- Speelautomatenverordening aanpassen om kansspelautomatenhallen mogelijk te maken;
- Exploitatievergunning voor in het leven roepen en inrichten;
- Inhoudelijke- en afwegingscriteria opstellen (o.a. indieningsvereisten, mogelijkheid verplicht cashless systeem, mogelijke locaties/afstandscriterium, openingstijden enz.);
- Behandelingsproces opstellen (beschikbaarheid van schaarse vergunningen, het aanvraagtijdvak, publicatie etc.);
- Aanvraagformulieren opstellen;
- Bestemmingsplan eventueel aanpassen om dit mogelijk te maken;
- Legesverordening aanpassen;
- Opnemen in Omgevingsvisie/omgevingsplan.

Om dit allemaal te realiseren moet er ambtelijke capaciteit vrijgemaakt worden. Dit is nog niet gekwantificeerd. Geadviseerd wordt om dit vraagstuk projectmatig op te laten pakken. Dit zal een meerjarentraject worden. Natuurlijk is dit afhankelijk van hoe het ingekaderd wordt, maar er moet wel rekening gehouden met 1,5 jaar tot 3 jaar doorlooptijd.

Conclusie

Er zijn zowel voor- als nadelen te bedenken bij het al dan niet toestaan van een speelautomatenhal binnen de gemeente Hengelo. In 1998 is in het belang van de openbare orde, het woon- en leefklimaat en ter bescherming van jongeren tegen gokverslaving bepaald dat in de gemeente Hengelo geen behoefte (meer) was aan speelautomatenhallen. Nu de vraag zich wederom aandient blijkt er, na te hebben geïnformeerd naar ervaringen bij andere gemeenten, niet direct aanleiding te zijn om te vrezen voor een (grote) toename van openbare orde problematiek met de komst van een speelautomatenhal. Daarnaast is de verwachting dat een all-in leisure concept een andere uitstraling heeft en mogelijk ander publiek trekt dan een hal met enkel kansspelautomaten.

Uiteraard moet rekening gehouden worden met de kans op een eventuele (lokale) toename van verslavingsproblematiek. In verhouding tot overige mogelijkheden van kansspelen is de kans op verslavingsproblematiek bij een kansspelautomaat relatief groot. Er zijn geen gegevens bekend over de kans op verslavingsproblematiek bij gebruik van kansspelautomaten in het algemeen. Het landelijke aantal hulpvragers voor verslavingsproblematiek in verband met gokken in het algemeen bedroeg in 2015: 2.186. Het exacte aantal hulpvragers naar aanleiding van een kansspelautomatenverslaving is niet bekend.

Afwegingen

1. Het gaat allereerst om een (principiële) politieke afweging: maatschappelijke impact versus economisch belang. Wil het college/de raad kansspelen mogelijk maken in onze stad om daarmee te voorzien in een (potentiele) behoefte en om daarmee een goede impuls te geven aan de binnenstad of het doorontwikkelen van een bestaande horecazaak;
 - a. Deze vorm van kansspelen brengt relatief grote verslavingsrisico's met zich mee t.o.v. andere kansspelen. Met name voor de binnenstad worden hier risico's gezien vanwege de aanwezigheid van kwetsbare doelgroepen;
 - b. Er is mogelijk een aantrekkingskracht op Hengelo vanuit andere steden omdat Twente een witte vlek is. Wat doet het met je imago/ uitstraling in Twente als wij de enige (binnen)stad in Twente zijn waar je kunt kansspelen in een dergelijke hal?

- c. Uit landelijke cijfers blijkt dat we te maken hebben met een niche markt binnen de kansspelen. Er is geen bewijsvoering of er onder Hengeloërs behoefte is aan een kansspelautomatenhal. Dit zou nader onderzocht kunnen worden. Je zou de Hengeloërs mee kunnen laten beslissen, door deze ontwikkeling bijvoorbeeld mee te nemen in het vormen van de omgevingsvisie.
2. Een "solistische" kansspelautomatenhal sluit niet aan op de onlangs geformuleerde kernwaarden (stad met dorps karakter, vaardig en vindingrijk en persoonlijke aandacht) en de gewenste positionering van Hengelo/ binnenstad. Hierin richten wij ons in eerste instantie op eigen inwoners en daarbinnen op doelgroepen: Harmoniezoeker, Plezierzoeker, Stijlzoeker en verbindingzoeker. Met de positionering willen we laten zien waar Hengelo voor staat en willen we onderscheidende kwaliteit toevoegen om daarmee het vertrouwen in de binnenstad te herwinnen. Welke invloed heeft een kansspelautomatenhal op de gekozen positionering wetende dat:
 - a. Een kansspelautomatenhal waarschijnlijk niet een reden vormt om Hengelo of de binnenstad te bezoeken;
 - b. De kansen en risico's voor de spin-off op de omgeving lastig zijn in te schatten. Creëert een kansspelautomatenhal de goede impuls aan de binnenstad doordat het een grotere beweging/ positieve vibe in gang kan zetten? Is de spin-off de gewenste spin-off en creëert het kansen of juist risico's voor de verdere transformatie naar een compacte binnenstad waarbij nieuwe functies zoals wonen/ zorg belangrijker worden;
 - c. We niet afhankelijk zijn van een kansspelautomatenhal om de transformatie in de binnenstad in gang te zetten. Voor de transformatie van de Brink kunnen we met behulp van Vierders en HMO een planproces opstarten waarbij we van te voren meegeven welke ontwikkelrichting gewenst is.
3. Er bestaan verschillende concepten van kansspelautomatenhallen met meer of minder betekenis/ uitstraling voor de omgeving. Een all-in concept met horeca/ leisure waarin het kansspelen als ondergeschikte activiteit aanwezig is of een kansspelautomatenhal opgenomen in een clustering met andere bestaande leisure voorzieningen zoals een bioscoop of restaurants. Het kansspelen is dan onderdeel van een breed leisure programma thema en dit trekt waarschijnlijk een bredere doelgroep en heeft een meer recreatieve betekenis.
 - a. In binnensteden zijn geen concrete voorbeelden bekend van een all-in concept met kansspelen ondergeschikt;
 - b. Hengelo kent geen bestaande leisure concentratiegebieden. Dit is versnipperd over de stad.
 - c. In Hart van Zuid, Lansinkveld Noord is planologisch ruimte beschikbaar voor het realiseren van een leisure concept. Ook hiervoor moet, net als voor de binnenstad, nader afgewogen worden, of dit bijdraagt in de positionering/ gewenste profiel van Hart van Zuid.

Principiële afweging: wenselijke ontwikkeling of niet?

Is het wenselijk dat het beleid wordt herzien, inhoudende de mogelijke toevoeging van een speelautomatenhal, al dan niet als onderdeel van een all-in leisure concept?

Met het eerder genoemde in overweging nemende kan besloten worden:

1. Het is niet wenselijk dat de vestiging van een kansspelautomatenhal wordt toegestaan in de gemeente Hengelo;
2. Het is wenselijk dat er een (of meerdere) kansspelautomatenhal(len), enkel als onderdeel van een all-in leisure concept, wordt (worden) toegestaan in de gemeente Hengelo;
3. Het is wenselijk dat er een (of meerdere) kansspelautomatenhal(len), zelfstandig of als onderdeel van een all-in leisure concept, wordt (worden) toegestaan in de gemeente Hengelo.

Indien wordt besloten het beleid te herzien, zal de raad actief betrokken worden bij verdere inhoudelijke (met name ruimtelijke) afwegingen van het beleid.

MEMO

Van Lyan Davina
Susan Meijer
Yvonne van Wijk
Dagmar Kleise
Onderwerp Beantwoording verdiepende vragen omtrent
kansspel ter voorbereiding van een beeldvormende
Politieke Markt
Sector FYS
Datum 28-01-2021
Aan Gemeenteraad
Kopie aan College



Aanleiding

De raadsfracties CDA, SP, Groenlinks en ChristenUnie hebben naar aanleiding van de digitale politieke markt op dinsdag 12 mei 2020 met betrekking tot de eventuele komst van een kansspelautomatenhal om ambtelijke ondersteuning gevraagd. Middels deze memo wordt zo goed als mogelijk geantwoord op de verdiepende vragen omtrent dit onderwerp van deze raadsfracties.

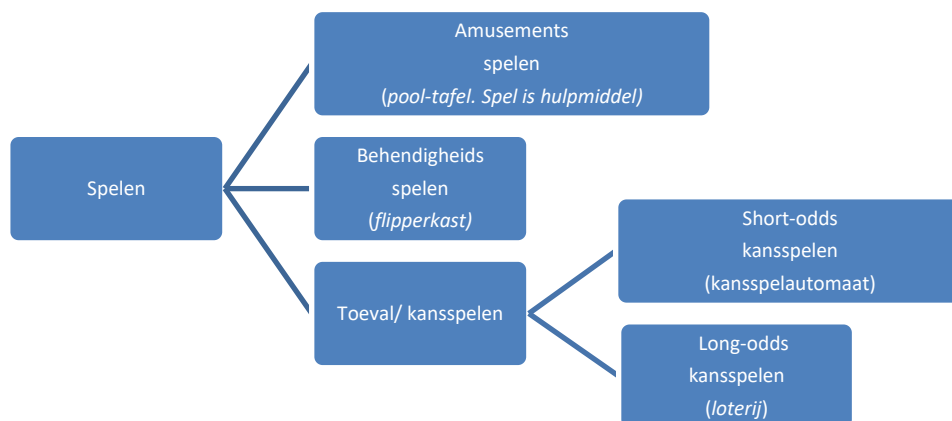
De volgende onderwerpen komen achtereenvolgens aan bod:

1. Verschillende verschijningsvormen van gokken
2. Doelgroep
3. Verslavingsproblematiek
4. Effecten op de leefomgeving en functiesynergie
5. Criminaliteit
6. Werkgelegenheid
7. Wet Koa
8. Zorgplicht
9. Kosten
10. Overige

1. Verschillende verschijningsvormen van gokken

1.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de verschillen tussen verschillende soorten speelautomaten en speelautomatenhallen toegelicht. Onderstaande tabel geeft alvast inzicht in de soorten spelen.



1.2 Kansspelen

Officieel bestaat er in Nederland maar één speelcasino: het Holland Casino. De naam casino wordt echter ook wel eens gebruikt voor kansspelautomatenhallen, wat enige verwarring kan veroorzaken. In dit hoofdstuk worden de verschillen nader toegelicht.

1.2.1 Holland Casino

In de Wet op de kansspelen¹ staat dat de Kansspelautoriteit aan één rechtspersoon een vergunning kan verlenen voor 'het organiseren van een speelcasino'. Kenmerkend voor speelcasino's is dat er gelegenheid is tot het spelen van 'gemeenschappelijk beoefende kansspelen'. Het onderscheid tussen speelcasino's en kansspelautomatenhallen, is dat in speelcasino's niet-gemechaniseerde tafelspellen onder leiding van een menselijke croupier kunnen worden gespeeld. Voorbeelden van casinospellen zijn roulette, poker en black jack. In kansspelautomatenhallen zijn deze tafelspellen niet toegestaan.

De vergunning voor het mogen organiseren van speelcasino's is door de overheid in 1975 verleend aan Holland Casino. Dit is een staatsbedrijf; in artikel 27h staat dat de opbrengst van de speelcasino's - na aftrek van prijzen en kosten - ten goede komt aan de schatkist. De vergunning werd in 1986 uitgebreid met kansspelautomaten. Holland Casino telt 14 vestigingen.

Op een speelcasino is de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) van toepassing. De naam van de Wet doet vermoeden dat de Wet waarborgen met zich mee brengt die ervoor moeten zorgen dat witwaspraktijken in kansspelautomatenhallen worden tegen gegaan. Na navraag bij de kansspelautoriteit blijkt dat kansspelautomatenhallen vanwege het lage risico op witwassen zijn uitgezonderd in deze Wet. Wel gaan de regels uit de Wet Koa ook voor kansspelautomatenhallen gelden.

1.2.2 Speelautomatenhallen

In een speelhal staan meerdere speelautomaten. Een speelautomaat is een toestel dat ingericht is voor de beoefening van een spel, dat door de speler in werking wordt gesteld en dat bestaat uit een mechanisch, elektrisch of elektronisch proces, waarbij het resultaat kan leiden tot de uitkering (direct of indirect) van prijzen of premies, inclusief het recht om gratis verder te spelen. Is het geen behendigheidsautomaat? Dan is het automatisch een kansspelautomaat.

Bij een kansspelautomaat, bijvoorbeeld een fruitautomaat, heeft de speler geen invloed op de uitkomst van het spel: winst is toeval. Winst kan leiden tot de uitbetaling van geld, het recht om gratis verder te spelen of andere prijzen. Er zijn drie typen kansspelautomaten: casino-automaten, speelhalautomaten (kansspelautomatenhallen) en horeca-automaten. De wet stelt, afhankelijk van waar ze staan opgesteld, verschillende eisen aan kansspelautomaten (zie tabel 1). Deze eisen zijn destijds in de Wet opgenomen n.a.v. verslavingsproblematiek bij gebruik van speelautomaten.

¹ Artikel 27h Wet op de kansspelen

Speelautomaat	Max inworp per spel	Uitkerings- percentage	Max gemiddeld uurverlies	Min tijd tussen spelen	Max uitbetaling
Horeca	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3,5 sec ^a	200 keer inzet
Speelhallen (enkelspelers)	€ 0,20	≥ 60%	€ 40	3 sec	200 maal inzet ^b
Speelhallen (meerspelers)	€ 8	≥ 60%	€ 40	Afhankelijk van de inworp, verhouding gelijk aan €0,20 per 3 sec	200 maal inzet ^b
Casino	€ 150	≥ 80%	onbeperkt	3 sec	onbeperkt

Tabel 1, eisen kansspelautomaten²

a) Gemiddeld ten minste 4 sec

b) Uitzondering hierop vormt het jackpotsysteem, waarbij maximaal € 2500 uitgekeerd mag worden

Bij speelhalautomaten (kansspelautomatenhallen) wordt onderscheid gemaakt tussen zogenoemde “enkelspelers” en “meerspelers”. Wat de meerspeler onderscheidt van de gebruikelijke kansspelautomaten (enkelspelers) is het gegeven dat op deze kansspelautomaat, met één spelgenerator, meerdere mensen tegelijkertijd kunnen spelen. Denk bijvoorbeeld aan een rouletteautomaat.³

1.3 Overige speelautomaten

Naast kansspelautomaten, bestaan er ook behendigheidsautomaten en kermisautomaten. Bij een behendigheidsautomaat, bijvoorbeeld een flipperkast, heeft de speler invloed op het verloop van het spel. Spelers kunnen bij een behendigheidsautomaat alleen een verlengde speelduur of een gratis spel winnen (als er andere prijzen gewonnen kunnen worden is het automatisch een kansspelautomaat). Voor een behendigheidsautomaat is geen vergunning nodig.

Een kermisautomaat, zoals een grijpkraan, keert geen geld uit, maar wel andere vormen van prijzen, zoals waardebonnen of goederen in natura. Die mogen een waarde vertegenwoordigen van maximaal 40 keer de inzet. Als er twijfel is over de vraag of een automaat een kermisautomaat is, moet de aanbieder aantonen dat het om een kermisautomaat gaat. Voor kermisautomaten wordt in de Wet op de kansspelen, het juridisch kader van de Kansspelautoriteit, een uitzondering gemaakt. Hierdoor is er geen exploitatievergunning nodig. Gemeenten bepalen waar kermisautomaten mogen worden opgesteld en opereren daarbij niet op dezelfde wijze. Kermisautomaten staan vaak, behalve op kermissen, in een zogenoemde arcadehal.⁴

² Beschikking casinospelen 1996, Speelautomatenbesluit 2000, <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/soorten-automaten/>.

³ <https://www.bhbw.nl/nieuws/nieuwsbericht/21/vraag-van-de-maand-juli>.

⁴ <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/>.

1.4 Arcadehallen

Arcadehallen zijn amusementscentra waar tegen betaling spelletjes kunnen worden gespeeld. Er staan zogenoemde behendigheidsautomaten en kermisautomaten opgesteld in deze centra.⁵ Bij arcadehallen is geen sprake van een leeftijdsgrens.

1.5 Kansspelaautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept

Een kansspelaautomatenhal kan ook onderdeel zijn van een zogenoemd all-in leisure concept. De kansspelaautomatenhal staat niet op zich, maar maakt onderdeel uit van een recreatiecomplex. Het recreatiecomplex kan uit verschillende vormen van vermaak bestaan, zoals een (of meer) combinatie(s) van een restaurant, hotel, theater, evenement- of congreslocatie, arcadehal met behendigheids- en kermisautomaten en een kansspelaautomatenhal. In het gemeentelijk beleid kunnen kaders en nadere regels worden gesteld aan het concept.

Dat de kansspelaautomatenhal een groot of zelfs het grootste deel van de inkomsten van een all-in leisure concept genereert, is niet onwaarschijnlijk. Dit is ook afhankelijk van, zoals eerder benoemd, het toegestane aantal en soort kansspelaautomaten/speelplaatsen.

Maximum aantal

Ten aanzien van de kansspelaautomatenhal kan bij beleidsregels en/of een verordening worden geregeld dat er een maximum aantal kansspelaautomaten en/of speelplaatsen is toegestaan/wordt toegelaten. Daarmee wordt grip gehouden op de omvang van de kansspelaautomatenhal. Ook de verhouding tussen het soort automaat (enkelspelers/meerspelers) kan vooraf begrensd worden. Andere eisen, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheidsaspecten, zullen ook nader uitgewerkt worden in beleidsregels en/of de verordening.

Dat de kansspelaautomatenhal een groot of zelfs het grootste deel van de inkomsten van een all-in leisure concept genereert, is niet onwaarschijnlijk. Dit is ook afhankelijk van, zoals eerder benoemd, het toegestane aantal en soort kansspelaautomaten/speelplaatsen.

Aard en omvang horecadeel

De aard en omvang van de horeca is afhankelijk van de invulling van het all-in leisure concept. Zoals hierboven beschreven bij het all-in leisure concept bestaat dit uit een recreatiecomplex waarbinnen meerdere vormen van vermaak waaronder ook horeca kan plaatsvinden. Qua horeca-activiteiten is er een verschil in zelfstandige horeca activiteiten, zoals een restaurant of hotel of ondergeschikte horeca activiteiten bij de hoofdfunctie leisure, zoals het schenken van dranken of het serveren van kleine gerechten. Over de aard en omvang van de horeca kunnen nadere regels worden opgesteld in de verordening en/of beleidsregels.

Aantrekkingskracht op bezoekers

De aantrekkingskracht van bepaalde leisureactiviteiten kan worden vergroot door bepaalde deze activiteiten te vestigen aan de entreezijde en/of de zichtzijde van het pand en andere activiteiten binnenin het gebouw. Daarnaast kan invloed uitgeoefend worden op de bezoekersaantallen door te maximeren in oppervlakte of aantal kansspelaautomaten zodat er sprake is van ondergeschiktheid aan de overige leisure activiteiten.

⁵ <https://kansspelautoriteit.nl/onderwerpen/a-z/arcadehal/>.

1.6 Leeftijdsgrens

Met inachtneming van de wettelijke criteria, hebben gemeenten via een verordening de beleidsvrijheid om aan de vergunningverlening voor de exploitatie van de kansspelautomatenhal voorwaarden te verbinden die ontleend zijn aan de eigen maatschappelijke opvattingen, bijvoorbeeld het stellen van de leeftijdsgrens op minimaal 21 jaar. Vanuit het perspectief gezondheidszorg zou het wenselijk zijn de leeftijdsgrens nog hoger vast te stellen. De vraag is echter of het concept dan nog voldoende lucratief is ondernemers.

2 Doelgroep

Afhankelijk van de gekozen vormen van vermaak voor het all-in leisure concept, kan de doelgroep bestaan uit gezinnen met kinderen, volwassenen, groepen en solitaire bezoekers.

Vanwege het recreatieve karakter wordt waarschijnlijk een andere doelgroep aangetrokken bij een kansspelautomatenhal als onderdeel van een all-in leisure concept dan bij een “solistische” kansspelautomatenhal. De verwachting is dat hier, meer dan bij “solistische” kansspelautomatenhallen, groepen mensen op afkomen die komen voor vermaak en een avondje uit eventueel combineren met de andere vormen van leisure die worden geboden.⁶ Het effect hiervan kan zijn dat bezoekers van het all-in leisure concept nu verleid worden tot het deelnemen aan kansspelen, terwijl zij daar normaliter niet mee in aanraking zouden komen.

De kansspelautoriteit geeft aan dat de doelgroep ook erg afhankelijk is van de locatie en openingstijden. Een locatie in de binnenstad trekt naar verwachting meer lokale bezoekers, omdat dit in algemene zin de belangrijkste doelgroep is van de binnenstad.⁷ Zoals hierboven aangegeven kan het hierbij gaan om diverse groepen gezinnen, jongeren en/of volwassenen. Vanwege de zichtbaarheid van een kansspelautomatenhal in de binnenstad worden kwetsbare groepen blootgesteld aan de mogelijkheid tot gokken.

Een locatie in het buitengebied/buiten de binnenstad zorgt voor meer anonimiteit, waardoor het mogelijk meer risicospelers trekt. Bij 24-uurs openstellingen komt het vaker voor dat mensen langer doorspelen (12 tot 16 uur non-stop).

De kansspelautoriteit geeft aan dat te verwachten is dat, gezien de grensregio, de kansspelautomatenhal ook bezoekers met de Duitse nationaliteit zal aantrekken. Een en ander is onder andere afhankelijk van het aanbod in vergelijking met de voor hen dichterbij gelegen kansspelautomatenhallen.

⁶ Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020, college B&W.

⁷ Koopstromenonderzoek 2019, i&o research

3 Verslavingsproblematiek

3.1 Meer en minder verslavende kansspelen.

In het kader van kansspelverslaving wordt onderscheid gemaakt tussen minder en meer verslavende kansspelen. Zogenaamde 'short odd' spelen zoals het spelen op een kansspelautomaat, casinospelen en bingo, hebben extra verslavingspotentieel⁸. Dit zijn kansspelen met een korte tijd tussen de inzet en de zichtbaarheid van winst en verlies; dit is een stimulans aan steeds opnieuw een gokje te wagen. Dan zijn er ook nog de 'long odds' spelen met een lange tijd tussen de inzet en de zichtbaarheid van winst en verlies, zoals loterijen en prijsvragen. Deze worden niet als riskant aangemerkt.

3.2 Gokken en gokverslaving. Wat is het?

Veel mensen wagen af en toe een gokje. Gokken wordt een verslaving als er een onbedwingbare behoefte bestaat om te gokken. De DSM V is een wereldwijd gebruikte handleiding waarin psychiatrische aandoeningen beschreven staan. Volgens de DSM heeft iemand een gokstoornis wanneer diegene in vier jaar tijd aan een van de volgende symptomen voldoet:

1. Met steeds grotere hoeveelheden moeten gokken om de gewenste opwindung te bereiken;
2. Geïrriteerd of onrustig zijn bij minderen of stoppen met gokken
3. Mislukte pogingen om te minderen of te stoppen of controle te krijgen over het gokken;
4. Geobsedeerd zijn door gokken (veel denken aan gokervaringen, denken aan manieren om aan geld te komen etc.);
5. Vaak gokken bij onlustgevoelen (angst of depressieve gevoelens);
6. Opnieuw gaan gokken om verloren geld weer terug te winnen;
7. Liegen over het aantal uren dat je gokt of de hoeveelheid geld die je met gokken verspeeld hebt;
8. Door gokken op het spel zetten of verliezen van relaties en werk;
9. Vertrouwen op anderen voor geld of voor het verlichten van schulden die door gokken zijn ontstaan.

Voor de meeste mensen blijft gokken een recreatieve vorm van vrijetijdsbesteding. Sommige mensen vertonen risicovol gokgedrag. Het gokken is niet altijd meer onder controle. Er is een verhoogde kans op het ontwikkelen van problematisch gokgedrag en het ontstaan van problemen. Deze groep noemen we risicospelers. Bij een klein gedeelte van de mensen loopt het gokken uit de hand en ontwikkelt het gokken zich in een verslaving, waarbij de gokker de controle over zijn eigen gokgedrag verliest: probleemspelers. Gokproblemen of een gokverslaving gaan meestal gepaard met financiële problemen. Dit kan leiden tot verwaarlozing van partner/familie, verlies van werk, schulden en stemmingsveranderingen (prikkelbaar, rusteloos, of teruggetrokken).⁹

⁸ De Bruin, D. E. (2015). Kansspelverslaving, risico's en preventie. Literatuuronderzoek naar de risico's van kansspelen en de aard en effectiviteit van preventieve maatregelen. Utrecht: Kansspelautoriteit & CVO.

⁹ Goudriaan, A. Pathologisch gokken: Impulscontrolestoornis en gedragsmatige verslaving. 2007.

3.3 Cijfers gokken en gokverslaving

Landelijke cijfers

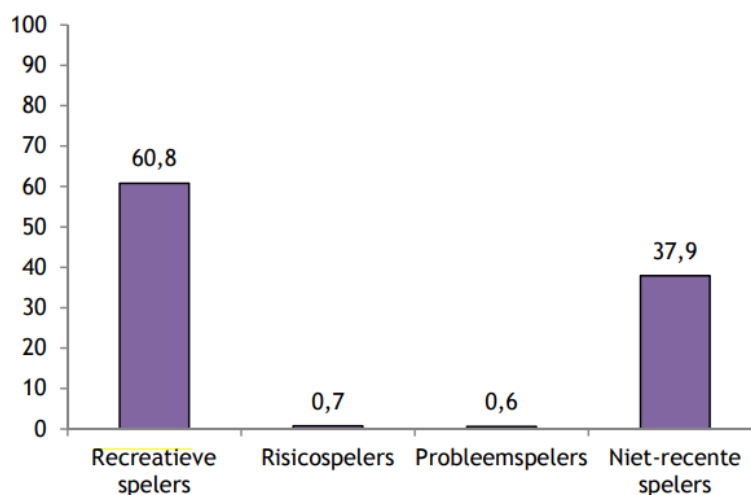
In 2016 is er een onderzoek gedaan naar de omvang van het gokken door onderzoeksbureau Intraval. Zij hebben bijna 6000 mensen van 16 jaar of ouder ondervraagd naar hun gokgedrag. Hier blijkt uit dat 88% van de Nederlandse bevolking van 16 jaar of ouder ooit heeft gegokt. 12% van de Nederlanders heeft nog nooit deelgenomen aan een kansspel.

Als we kijken naar het soort kansspel zien we dat loterijen met afstand het populairst zijn: 54,4% van de ondervraagden heeft dit in het 2016 gespeeld. Gevolgd door krasloten (9,5%), speelautomaten (6,2%), bingo (5,6%) en casinospelen (5,5%). Andere kansspelen (1,6%) en wedden op paardenraces (0,5%) zijn het minst populair onder de Nederlanders.

Type kansspel	Gespeeld in 2016
Loterijen	54,4 %
Krasloten	9,5 %
Speelautomaten	6,2 %
Bingo	5,6 %
Casinospelen	5,5 %
Poker	1,9 %
Wedden op sportwedstrijden	2,4 %
Andere kansspelen	1,6 %
Paardenraces	0,5 %

Tabel 2: Deelname legale kansspel 2016 algemene bevolking.¹⁰

Het overgrote deel van de legale gokkers (60.8%) speelt recreatief en ervaart hierdoor geen problemen. Dit zijn 8.4 miljoen spelers. Maar bij een klein gedeelte ontwikkelt het gokken zich in een verslaving. Dit is met name het geval bij spelers die op fruitautomaten spelen. Het precieze aantal probleemspelers in Nederland is niet bekend, er zijn wel schattingen gedaan. Uit deze schattingen bleek dat er ongeveer 95.700 risicospelers (0.7%) en 79.000 (0.6%) probleemspelers zijn. Zie figuur 1.



Figuur 1: Respondenten naar typen speler en niet-recente spelers meting 2016.¹¹

¹⁰ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Intraval. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/wp-content/uploads/2016/09/tk-bijlage-modernisering-kansspelbeleid.pdf>.

¹¹ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/wp-content/uploads/2016/09/tk-bijlage-modernisering-kansspelbeleid.pdf>.

Online

Naar schatting gokken rond de 486.500 mensen wel eens illegaal online (zo'n 3.5%). Online spelers spelen vooral short-odds-kansspelen.

Scholieren

Uit het onderzoek Jeugd En Riskant Gedrag (2015) komt naar voren dat van de 12- t/m 16-jarige scholieren in het voortgezet onderwijs een kwart (25%) in het afgelopen halfjaar een online kansspel heeft gespeeld, al dan niet voor geld. Online poker werd het vaakst gespeeld (11,3%), op de voet gevolgd door online bingo (11,2%) en daarna door een online sportweddenschap (9%). Jongens spelen twee keer zo vaak (32%) een online kansspel dan meisjes (16%). Online gokken voor geld is in het afgelopen half jaar gedaan door vijf procent van de scholieren in het voortgezet onderwijs. Online sportwedstrijden werden het vaakst gespeeld voor geld (3%), op afstand gevolgd door online poker (1%)¹².

Regionale cijfers

In 2019 hebben zich 208 mensen met een gokprobleem gemeld bij Tactus¹³, een instelling voor verslavingszorg. Het overgrote gedeelte van de hulpzoekenden zijn mannen (93%). 50% van de hulpzoekenden is tussen de 25 en 39 jaar oud, 25% van de hulpzoekenden is jonger dan 25 jaar oud¹⁴. Het merendeel is van Nederlandse afkomst (74%)¹⁵. Zij hebben vermoedelijk vooral problemen met fruitautomaten en casinospelen. De verwachting is dat er in toekomst meer problemen gaan ontstaan rondom online spelen.^{16 17} Voor de regio Twente waren er 63 aanmeldingen voor hulp bij Tactus in 2019¹⁸.

Lokale cijfers

De volgende cijfers hebben betrekking op aanmeldingen van Hengelose inwoners bij Tactus voor hulp bij verslavingsproblematiek in verband met gokken¹⁹:

Jaren/ aanmeldingen	2017	2018	2019	2020
Afdelingen Twente	56	75	63	52
Afdeling Hengelo	4	14	7	4

Tabel 3: aanmeldingen Tactus hulp bij problematisch gokgedrag

¹² Van Dorsselaer S, Tuijthof M, Verdurmen J, Spit M, van Laar M, Monshouwer K. Jeugd En Riskant Gedrag 2015. Kerngegevens Uit Het Peilstationsonderzoek Scholieren. Utrecht: Trimbos – instituut; 2016 <https://assets.trimbos.nl/docs/8e6ef71f-d74e-4696-a67b-98ef82fb2235.pdf>.

¹³ Werkgebied Tactus: de provincies Gelderland, Overijssel en Flevoland.

¹⁴ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

¹⁵ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

¹⁶ De Bruin, D. E. (2017). Assessment verslavingsgevoeligheid Nederlandse kansspel aanbod. Den Haag / Utrecht: Kansspelautoriteit & CVO. Retrieved from https://www.kansspelautoriteit.nl/publish/pages/4666/verslavingsgevoeligheid_kansspel aanbod_eindrapport_juli_2017.pdf.

¹⁷ Van Rooij, A. J., Vanden Abeele, M. M. P., & Van Looy, J. (2017). Gambling and Gaming in Belgium: Opportunities and Risks associated with Online Digital Gambling. Ghent, Belgium: imec-mict-Ghent University [reeks 37]. https://www.researchgate.net/publication/321423526_Gambling_and_Gaming_in_Belgium_Opportunities_and_Risks_associated_with_Online_Digital_Gambling.

¹⁸ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

¹⁹ Cijfers van 2019 van Tactus Verslavingszorg.

Behandelkloof

Het aantal hulpzoekers is slechts een klein deel van het totaal aantal probleemspelers, geschat met bevolkingsenquêtes. Gokverslaving is een 'verborgen' probleem, aldus Tactus Verslavingszorg. Zo waren er in 2015 bijvoorbeeld landelijk 2.168 hulpzoekers, terwijl het onderzoek van Intraval²⁰ uitkwam op ruim 80.000 probleemspelers. Er is dus sprake van een grote behandelkloof. Een reden hiervoor kan zijn dat probleemspelers over het algemeen pas in een laat stadium hulp vragen. Pas als er hoge schulden zijn ontstaan is het voor spelers en hun omgeving duidelijk dat er iets moet gebeuren. De meeste problematische gokkers zoeken pas hulp bij de verslavingszorg onder druk van familie, huisarts of financiële instellingen.²¹

Anonieme zorg (zoals www.gokkendebaas.nl en www.zelfhulpgokken.nl) wordt niet geregistreerd. Deze groep hulpzoekers wordt dus niet meegenomen in de cijfers van reguliere verslavingszorg.

Ongeveer 78% van de hulpzoekers in Nederland wordt uitsluitend behandeld voor kansspelverslaving, de resterende 22% heeft een meervoudig verslavingsprobleem. Belangrijkste hiervan zijn alcohol- (7%) en nicotineverslaving (6%)²².

3.3 Factoren voor het ontstaan van een problematische verslaving

Zoals eerder is aangegeven zijn er verschillende kansspelen. Gokverslavingsgevoelige spelen zijn de zogenaamde 'short odd' spelen, zoals bijvoorbeeld een kansspelautomaat of casinospelen.

Niet alleen het soort kansspel – short of long odd - is bepalend voor de mate waarin gokverslaving kan optreden, ook andere factoren kunnen hierbij een rol spelen, bijvoorbeeld:

- Persoonlijke factoren (verveling en slecht om kunnen gaan met alledaagse spanningen);
- Persoonlijkheidskenmerking (zoals een negatief zelfbeeld en weinig sociale vaardigheden);
- Factoren in de directe omgeving (ouders die vaak afwezig zijn, op jonge leeftijd met gokken in aanraking komen en materiële verwenning).

Hoewel gokverslaving in alle groepen van de samenleving voorkomt, zijn er wel een aantal kenmerken van probleemspelers, namelijk²³:

- gokproblematiek komt vaker voor bij mannen dan bij vrouwen: 87 % man, 13 % vrouw;
- de gemiddelde leeftijd van probleemspelers is 37 jaar;
- 11 % van de probleemspelers heeft een leeftijd van >55 jaar;
- het merendeel heeft een autochtone achtergrond: 74 %;
- ze zijn vaker lager opgeleid/werkloos en ongehuwd²⁴;
- 3 % van de probleemspelers is bekend bij verslavingszorg;
- het aandeel eerder behandelde hulpvragers schommelt al jaren rond de 65 %;

²⁰ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Intraval. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. <http://www.centrumvoorverantwoordspelen.nl/wp-content/uploads/2016/09/tk-bijlage-modernisering-kansspelbeleid.pdf>.

²¹ Kruize A, Boendermaker M, Sijtsma M, Bieleman B. Modernisering kansspelbeleid. Nulmeting 2016. 2016. https://www.wodc.nl/binaries/2573b-volledige-tekst_tcm28-124446.pdf.

²² Wisselink DJ, Kuijpers WGT, Mol A. Key Figures Addiction Care 2015. LADIS National Alcohol and Drugs Information System. Houten: Stichting Informatie Voorziening Zorg; 2016. http://www.ladis.eu/File/Key_Figures_Addiction_Care_2015.pdf.

²³ Stichting Informatievoorziening Zorg. Kerncijfers verslavingszorg 2015.

²⁴ Divers ander onderzoek.

- 78 % heeft geen secundaire verslavingsproblematiek;
- van de hulpvragers met andere verslavingsproblematiek was er in 42 % van de gevallen sprake van alcoholverslaving, in 21 % van cannabisverslaving en in 17 % van cocaïneverslaving.

3.4 Andere factoren die een rol spelen bij problematisch gokgedrag en kansspelen (fruitautomaten)

Wat we weten is dat problematisch kansspelgedrag niet zomaar ontstaat. In de verslavingszorg houdt men rekening met een lange periode, voordat de eerste problemen ontstaan. Deze periode wordt wel steeds korter. Vroeger melden gokverslaafden zich voor hulp als ze 8 - 10 jaar gegokt hadden, maar nu is dat 3-5 jaar. Problemen zijn dikwijls ook groter, aldus hulpverleners. Niet alleen financieel, maar - vooral - ook mentaal, sociaal en psychisch. Hulpverlenersinstanties zien ook dat jongere mensen steeds vaker aankloppen voor hulp.

Welke omstandigheden dragen nog meer bij aan problematisch speelgedrag, in het bijzonder met betrekking tot fruitautomaten in speelhallen? Uit onderzoek komt naar voren dat hierbij niet alleen persoonlijke factoren, maar ook andere factoren een rol spelen. Hierover meer in deze paragraaf.

a) Aanbod.

Het ontstaan van problematisch kansspelgedrag kan mede verklaard worden door het aanbod c.q. de beschikbaarheid van het kansspel(automaat) voor spelers. Door een groter aanbod c.q. (fysieke) beschikbaarheid van kansspelen, zijn (meer) spelers in staat om frequenter en langduriger te kansspelen. Dit kan op den duur leiden tot problematisch gokgedrag.

Zo heeft bijvoorbeeld legalisering van het spel in 1986 gezorgd voor een explosieve groei van het aantal fruitautomaten op allerlei openbare plaatsen in de samenleving, vooral op plekken waar mensen moesten wachten. Door dit grotere aanbod – zo bleek later – nam het aantal mensen dat niet meer in staat probleemloos te blijven gokken toe. Zozeer zelfs dat men hierop heeft ingegrepen. Bijvoorbeeld door fruitautomaten te weren uit laagdrempelige gelegenheden, zoals cafetaria's en cafe's²⁵. Deze maatregel heeft geleid tot een vermindering van het aantal nieuwe inschrijvingen van mensen met problematisch gokgedrag²⁶.

Vanuit de redenatie dat aanbod verslaving in de hand werkt zijn er maatschappelijke risico's verbonden aan het all-in leisure concept. De verwachting is dat hier, meer dan bij "solistische" kansspelautomatenhallen, groepen mensen – vooral jongeren - op afkomen voor vermaak. En dat zij een avondje vermaak eventueel combineren met de andere vormen van leisure die worden geboden (kansspelen).²⁷

²⁵ Tweede kamer, 1993-1994, 21 277. Notitie Speelautomatenbeleid.

²⁶ Gegevens van periode 1994 tot 1999.

²⁷ Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020, college B&W.

b) Het script van het apparaat.

De kansspelautomaat zelf – het script – kan problematisch kansspelgedrag ook in de hand werken.

Rond 1980 kwam er een nieuwe kansspelautomaat op de markt met een geheel nieuw ontwerp. Met dit nieuwe apparaat nam het aantal probleemgokkers toe. Bijvoorbeeld doordat het nieuwe apparaat een ingebouwd script had van virtuele punten. Dit zorgde ervoor dat spelers werden overgehaald om door te spelen met gewonnen prijzen. Veel gewonnen punten (geld) gingen daarmee dus weer verloren aan nieuwe spelen.

Door legalisering van de fruitautomaten en daarmee de uitbreiding van het aantal opgestelde nieuwe automaten, nam de concurrentie tussen exploitanten eind van de vorige eeuw behoorlijk toe. Winstgevendheid van het apparaat werd daarmee steeds belangrijker. Met een toegenomen omzet per m² kansspelautomaten, nam ook het aantal mensen met een problematische gokverslaving flink toe.

De overheid zag zich daardoor genoodzaakt met maatregelen te komen om het aantal verslaafde spelers tot een maatschappelijke geaccepteerd niveau proberen terug te brengen. Één van deze – door de overheid bepaalde – maatregelen was in te grijpen in het bestaande script van een kansspelautomaat²⁸.

De wijzigingen, opgenomen in het - toen - nieuwe Speelautomatenbesluit 2000, hebben geleid tot een nieuw script voor een kansspelautomaat, met het doel problematisch gokgedrag te verminderen.

c) (Opstel)locatie en sociale setting.

Een factor die mede van belang is voor het ontwikkelen van gokverslaving betreft de opstellocatie van kansspelautomaten. De locatie, ergens achteraf in bijvoorbeeld een amusementscentra, maakt het mogelijk dat de speler langdurig en anoniem kan kansspelen.

4 Effecten op de leefomgeving en functiesynergie

Uit een belronde met de gemeenten Deventer, Zwolle, Den Bosch, Tiel, Nijmegen, Dordrecht, Ede-Wageningen, Apeldoorn, Amersfoort, Tilburg, Helmond, Eindhoven en Groningen is gebleken dat er niet of nauwelijks sprake is van openbare orde problematiek rondom de aldaar gevestigde (al dan niet “solistische”) kansspelautomatenhallen en/of openbare orde problematiek die verband houdt met deze kansspelautomatenhallen.²⁹

Er zijn geen onderzoeksgegevens bekend waaruit de synergie blijkt tussen speelautomatenhallen en overige leisure faciliteiten die uitstralen op de binnenstad. Er zijn wel voorbeelden van andere gemeenten waarbij speelautomatenhallen mogelijk worden gemaakt in een groter leisure concept. Vaak wordt hierbij aansluiting gezocht bij een concept waarbij een family entertainment center wordt geëxploiteerd (of in de nabijheid gelegen) samen met een speelautomatenhal. Een combinatie van leisure faciliteiten draagt makkelijker bij aan een verdere verplaatsing van bezoekers naar de binnenstad. Hierdoor neemt de kans op verlenging van de bezoekduur en vergroting van de bestedingen in de rest

²⁸ Toelichting: Deze opdracht kreeg de - in 1994 geïnstalleerde - commissie Nijpels. Deze commissie heeft een viertal concrete wijzigingen voorgesteld in de normen voor kansspelen. Deze voorstellen hebben geleid tot aanpassing van de Speelautomatenbesluit: Speelautomatenbesluit 2000 (nog steeds geldend). De wijzigingen hadden betrekking op het doorbreken van automatisch doorspelen, het doorbreken van langdurig spelen, het beperken van de aantrekkelijkheid van het spel en tenslotte het beperken van het wervende karakter van het spel.

²⁹ Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020, college B&W.

van de binnenstad (in winkels, restaurant) toe. De verschillende leisure faciliteiten kunnen dus niet alleen ondersteunend zijn aan elkaar, maar ook een positieve uitstraling hebben op de omgeving van de binnenstad.

5 Criminaliteit

Er zijn geen gegevens openbaar waaruit blijkt hoeveel crimineel geld er omgaat in kansspelautomatenhallen. Kansspelautomatenhallen worden in het kader van witwassen (nu nog) gezien als een laag risico. Zij zijn dan ook uitgesloten van de Wwft. Dat betekent dat zij niet aangewezen zijn als meld plichtige instelling zoals bedoeld in de Wet en dus ook niet verplicht zijn ongebruikelijke transacties bij FIU-Nederland (Financial Intelligence Unit - Nederland) te melden.

5.1 Bij gemeentelijke verordening bepaalde (aanvullende) veiligheidseisen

Er kunnen, bij gemeentelijke verordening of beleidsregels, (aanvullende) veiligheidseisen worden bepaald, zoals cashless play.

Cashless Play

Inworp en uitbetaling bij kansspelautomaten in speelautomatenhallen is alleen toegestaan in de vorm van geldige Nederlandse munten of bankbiljetten. Kansspelautomaten voorzien van een modeltoelating hebben een inworp- en uitbetalingsmechanisme die moeten voldoen aan specifieke voorschriften gericht op de betrouwbaarheid. Speelautomatenhallen mogen afwijken van deze voorschriften als zij een ontheffing hebben. Inworp en uitbetaling kan dan binnen een speelautomatenhal mogelijk worden gemaakt via een centraal betalingssysteem voor kansspelautomaten, waarbij een speeltegoed wordt bijgehouden op bijvoorbeeld een chipkaart (Cashless Play). Spelers kunnen de chipkaart contant, met maximaal €3000,- per keer en in coupures van maximaal €500,- opwaarderen. De ontheffing wordt afgegeven door de Kansspelautoriteit. Zij zijn in deze ook het bevoegd gezag.

Voorwaarde voor afgifte is dat de houder van een aanwezigheidsvergunning voor een speelautomatenhal aantoont dat de elektronische variant een betrouwbare inworp en uitbetaling garandeert. Ontheffingen gelden voor een periode van 5 jaar.³⁰

Doordat medewerkers niet direct beschikken over (grote bedragen) contant geld, neemt de aantrekkelijkheid tot het plegen van een overval op een dergelijke kansspelautomatenhal aanzienlijk af, zo geeft de kansspelautoriteit aan. Slechts de spelers zijn in het bezit van contant geld, maar dit zijn geen tienduizenden euro's. Dit kunnen wel duizenden euro's zijn. Net als de gemeenten zoals genoemd in hoofdstuk 4, geeft ook de Kansspelautoriteit aan dat er weinig sprake is van openbare orde problematiek rondom een kansspelautomatenhal en zijn er niet extreem veel (overige) incidenten in- en rondom de kansspelautomatenhal.

In het kader van veiligheid kan cashless play dus meerwaarde bieden. Het heeft echter ook een keerzijde. Een dergelijke chipkaart kan vanuit gezondheidsperspectief worden gezien als spaarsysteem en werkt mogelijk problematisch gokgedrag in de hand.

5.2 illegale gokpraktijken in Hengelo

Hoe vaak er daadwerkelijk in Hengelo gegokt wordt, is niet te zeggen. Er heeft zich sinds 2017 vier keer een situatie voorgedaan waarbij illegaal gokken werd geconstateerd. Middels zogenoemde cashcenters (automaten die kunnen worden gebruikt als kansspelautomaat) werd er gegokt op sportwedstrijden.

³⁰ <https://kansspelautoriteit.nl/soorten-kansspelen/speelautomaten/modeltoelating/>.

Waar wij niet direct zicht op hebben, is het online illegale gokcircuit. Dit levert waarschijnlijk meer problematiek op dan fysieke bijeenkomsten. Deelname aan het online circuit is erg laagdrempelig. Dat is ook een van de redenen van het ontstaan van de Wet Koa.

Het is moeilijk te voorspellen in hoeverre het faciliteren van (legale) kansspelen een positieve uitwerking heeft op het illegale gokcircuit. Er is echter geen reden om aan te nemen dat het faciliteren van (legale) kansspelen negatieve uitwerking zal hebben op het illegale circuit. Illegale gokpraktijken zullen niet verdwijnen, maar er bestaat ook geen aanleiding om te denken dat illegale gokpraktijken, door de komst van een kansspelautomatenhal, zullen toenemen.

Afhankelijk van het soort deelnemer, bestaat de kans dat deelname aan het illegale gokcircuit zal afnemen. Deelnemers die zich nu genooddaakt voelen om zich te begeven in het illegale gokcircuit, kiezen er mogelijk voor om hun behoefte aan kansspelen op legale wijze voort te zetten als daarin gefaciliteerd wordt.

Dat men “onder toezicht” staat in een kansspelautomatenhal, hoeft niet per definitie te betekenen dat dit een afschrikwekkend effect met zich meebrengt. Deelname aan kansspelen in een kansspelautomatenhal is immers toegestaan.

6 Werkgelegenheid

Er zijn CBS cijfers bekend over de werkgelegenheid in de kansspelsector (inclusief loterijen en Casino's) als geheel en niet specifiek voor de kansspelautomatenhallen. Hieruit valt op te maken dat de werkgelegenheid in 2010 op het hoogste niveau was en een krimp toonde door de kredietcrisis. De krimp is geëindigd in 2016 waarna de werkgelegenheid in 2019 weer op het niveau was van 2010. Het is aannemelijk dat ook voor deze specifieke branche de werkgelegenheid zich de afgelopen jaren positief heeft ontwikkeld. In 2019 is het gemiddeld aantal banen van werknemers in de kansspelsector voor een gemiddelde bedrijfsgrootte 8,9.

De verhouding in aantal arbeidsplaatsen afgezet tegen speelautomaten is niet direct herleidbaar uit CBS cijfers, maar wel herleidbaar uit cijfers van de brancheorganisatie kansspelen (de VAN). Een indicatie die ook door andere gemeenten gehanteerd wordt is dat naar schatting 10-15 speelautomaten circa 1 arbeidsplaats (1 FTE) oplevert.

7 Wet Koa

Zoals ook in de eerder verstrekte memo is benoemd, zijn online kansspelen nu nog verboden in Nederland. Dit gaat naar verwachting op 1 april 2021 veranderen door de Wet Koa in werking te laten treden. Online kansspelaanbieders kunnen vanaf dat moment een vergunning aanvragen, waarna een half jaar later de online markt opent. Het doel van de Wet Koa is 80% van de spelers bij een legale aanbieder laten spelen, spelers beter beschermen én tegengaan van fraude en criminaliteit.³¹

Eenzijds worden met de inwerkingtreding van de Wet Koa online kansspelen gelegaliseerd, anderzijds worden er nadere eisen (in aanvulling op bestaande wet- en regelgeving) gesteld aan alle short odds-kansspelen.

7.1 Bescherming van (risico)spelers

Uiterlijke kenmerken laten bij sommige risico- of probleemspelers zien dat er (mogelijk) verslavingsproblematiek speelt. Zij gaan zweten of worden agressief. Zij worden daardoor snel gesignaleerd en zullen eerder een ontzegging krijgen. Andere risico- of probleemspelers

³¹ De Kansspelautoriteit, *Klaar voor de Wet kansspelen op afstand?*, geraadpleegd op 28 oktober 2020 op, <https://kansspelautoriteit.nl/wet-koa/>.

zijn juist erg stil terwijl zij zich aan hun (mogelijke) verslaving te goed doen. In die gevallen wordt vaak niet op tijd geconstateerd dat er sprake is van problematisch speelgedrag. Met de vereisten uit de Wet Koa wordt dit probleem zo goed als mogelijk ondervangen.

Op dit moment wordt speelgedrag namelijk alleen nog gemonitord door de aanbieder. Vanaf inwerkingtreding van de Wet Koa is monitoring niet meer voldoende, maar moeten aanbieders ook voorzieningen treffen om speelgedrag te registreren. Spelers moeten duidelijk geïnformeerd worden over het spel en zij moeten inzicht kunnen krijgen in het speelgedrag. Daarnaast moeten aanbieders aantoonbaar over een preventiebeleid beschikken en getraind personeel in dienst hebben die ingrijpen als daar aanleiding toe is. Bij registratie van speelgedrag kun je denken aan (toename van) het aantal bezoeken, de speelduur en bepaalde opvallende tijdstippen. Aanbieders moeten aan de Kansspelautoriteit laten zien hoe zij met risicovolle spelers zijn omgegaan en dus op welke wijze zij voldoen aan hun zorgplicht. Het preventiebeleid kan door de burgemeester worden meegewogen bij vergunningverlening. Daarover meer in het volgende hoofdstuk.

Vanaf inwerkingtreding van de nieuwe Wet komt er een centraal register voor uitsluiting van deelname aan kansspelen (Cruks). Zowel online kansspelen als kansspelautomatenhallen en vestigingen van Holland Casino moeten zich hierop aansluiten. Iemand die in het register staat, kan gedurende de periode van uitsluiting nergens spelen. De registratieplicht in combinatie met Cruks zal inzicht geven in het aantal ontzeggingen, waar momenteel geen statistieken van beschikbaar zijn.

Ook komt er een Verslavingspreventiefonds. Dit fonds wordt gefinancierd door een extra kansspelheffing in te voeren bij de vergunninghouders van short odds-kansspelen. Vanuit het fonds gaat er zeven dagen per week, 24 uur per dag hulp geboden worden. Ook zal hieruit onderzoek worden gefinancierd ter vergroting van wetenschappelijke inzichten over preventie en hulp bij kansspelverslaving.³²

8 Zorgplicht

Vergunninghouders dienen dus maatregelen en voorzieningen te treffen die nodig zijn om verslaving aan de door hen georganiseerde spelen zoveel mogelijk te voorkomen. Zij hebben dus een signalerende rol. De Kansspelautoriteit heeft de toezichthoudende rol en kan daarnaast fungeren als kennis- en voorlichtingscentrum op het terrein van kansspelen. De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht op de door hun afgegeven vergunningen.³³ De Kansspelautoriteit heeft een leidraad zorgplicht gepubliceerd (bijlage). Met dit informatieve document geeft de Kansspelautoriteit handvatten aan vergunninghouders om invulling te geven aan hun wettelijke zorgplicht.

8.1 Preventiebeleid

Een van de aanbevelingen die in de leidraad zorgplicht zijn opgenomen, heeft betrekking op het preventiebeleid. Een schriftelijk (verslavings)preventiebeleid wordt aanbevolen. Daarin staat beschreven welke maatregelen en voorzieningen er zijn getroffen om gokverslaving zoveel mogelijk te voorkomen. In het (verslavings)preventiebeleid wordt onderscheid gemaakt tussen drie categorieën: recreatieve spelers, risicospelers en probleemspelers.

Recreatieve spelers zien het kansspel vooral als een spel, waarbij er niet of nauwelijks sprake is van kans op verslaving. Risicospelers ervaren reeds enige

³² College van Burgemeester en wethouders, Memo herziening kansspelautomatenhalbeleid Hengelo, 18 februari 2020; De Kansspelautoriteit, *Wet kansspelen op afstand: óók gevolgen voor fysieke kansspelen*, geraadpleegd op 1 december 2012, <https://kansspelautoriteit.nl/nieuws/2019/augustus/wet-kansspelen/>.

³³ Kansspelautoriteit, 'leidraad zorgplicht', *Kansspelautoriteit* 2019, p.11.

problemen door hun gokgedrag.

Kenmerkend aan probleemspelers is dat ze hun gedrag niet onder controle hebben. Vanuit preventie oogpunt is vooral de groep van risicospelers relevant. Zij lopen het risico om probleemspeler te worden. Actieve invulling van de zorgplicht betekent dat de vergunninghouder juist deze spelers observeert en zo nodig ingrijpt. Essentieel is dat tijdig wordt ingegrepen om te voorkomen dat een risicospeler een probleemspeler wordt.

Naast apart beleid voor risicospelers en probleemspelers dient de vergunninghouder ook beleid te ontwikkelen voor kwetsbare groepen. Hierin beschrijft de vergunninghouder welke consumenten worden aangemerkt als kwetsbaar en welke extra maatregelen zij treffen om verslaving bij deze groepen te voorkomen. Voorbeelden van kwetsbare personen zijn spelers die tijdelijk uitgesloten zijn of waren van deelname, jongvolwassenen en personen met een verstandelijke beperking.

De wijze waarop de vergunninghouder invulling geeft aan het informeren van spelers over de risico's van kansspelen, de wijze waarop het toegangsbeleid is vormgegeven en de wijze van registratie van speelgedrag, komen onder andere aan de orde in het verslavingspreventiebeleid.

8.2 Ervaring andere gemeenten

Vanwege de vraag naar ervaringen van verschillende gemeenten met betrekking tot (het toezicht op) de zorgplicht en communicatie tussen vergunninghouder en verschillende overheids- of zorginstanties, is contact opgenomen met een aantal gemeenten waar een speelautomatenhal is gevestigd.

Het toezichthouden kan worden gerealiseerd door onder andere een convenant op te stellen zoals de gemeente Doetinchem dat heeft gedaan. In het convenant zijn afspraken vastgelegd over:

1. toezicht en handhaving;
2. het voorkomen dat bezoekers beneden de leeftijd van 21 jaar op enigerlei wijze toegang hebben tot de speelautomatenhal;
3. het voorkomen dat bezoekers op meerdere machines tegelijk spelen;
4. vroeg signalering van verslavingsgedrag en schuldenproblematiek;
5. het hanteren van "zwarte en witte lijsten".

In de gemeente Doetinchem is de vergunninghouder verplicht om deel te nemen aan een structureel overleg met gemeente, politie en verslavingszorg. Dit overleg vindt in ieder geval twee keer per jaar plaats. In het overleg wordt door alle partijen gerapporteerd over de bevindingen van de voorliggende periode. Daarnaast is de vergunninghouder verplicht het horeca convenant te tekenen en te voldoen aan het keurmerk veilig uitgaan.

De gemeente Nissewaard geeft aan dat communicatie tussen gemeente, politie, zorgaanbieders en vergunninghouders goed verloopt. Ze hebben korte lijntjes en eens per maand vindt er een standaard overleg plaats tussen deze partijen.

Er zijn ook gemeenten die niet of nauwelijks contact hebben met de exploitant van de kansspelautomatenhal, zoals de gemeente Deventer. De gemeente Gilze en Rijen beschikt over enkel informele contacten tussen gemeente, politie, zorgaanbieders en exploitanten.

9 Proces

Om een vestiging van een kansspelautomatenhal, al dan niet als onderdeel van een all-in leisure concept, mogelijk te maken in de gemeente Hengelo, moeten nog een aantal stappen worden doorlopen:

- wijziging APV: bij gemeentelijke verordening (bijvoorbeeld APV) moet vestiging van een kansspelautomatenhal worden toegestaan. Daarnaast kunnen/moeten er aanvullende eisen worden gesteld, zoals het concept, vestigingsgebieden, aantal kansspelautomatenhallen, kansspelautomaten en spelersplaatsen, “enkel- of meerspelers”, openingstijden en leeftijdsgrens;
- opstellen beleidsregels: hierin worden overige noodzakelijke regels opgenomen, zoals indieningsvereisten en het selectiebeleid;
- wijzigen legesverordening: exploitatievergunning kansspelautomatenhal toevoegen;
- wijzigen bestemmingsplan (Gemeenteraad)/deze ontwikkeling opnemen in de omgevingsvisie/het omgevingsplan;
- opstellen beleidsregels slecht levensgedrag³⁴;
- opstellen aanvraagformulieren;
- open stellen vergunning;
- selectieprocedure doorlopen;
- vergunningverlening: behandelen/verlenen van (aanvraag tot) exploitatievergunning(en), aanwezigheidsvergunning, drank- en horecawetvergunning. Bibob maakt onderdeel uit van de procedure.

9.1 Kosten beleidsontwikkeling

Het is moeilijk om een inschatting te maken van de ambtelijke kosten voor het gehele proces: van voorbereiding op de principiële afweging en beleidsontwikkeling tot daadwerkelijk het open stellen van de vergunning. Het moge duidelijk zijn dat er een aanzienlijk aantal uren van verschillende medewerkers reeds besteed zijn en nog besteed zullen worden aan dit onderwerp. In voorgaande alinea is uiteen gezet welke stappen in het proces nog zullen volgen, mocht er ingestemd worden met de komst van een speelautomatenhal. Er moet rekening gehouden worden met een doorlooptijd van anderhalf tot twee jaar om alles op de juiste wijze te realiseren.

De aanvrager van een vergunning is verplicht leges te betalen. Daarmee worden de kosten die gemaakt worden door het behandelen van een aanvraag gedekt.

9.2 Kosten vergunningverlening

Op basis van de huidige legesverordening zouden de volgende leges door de gemeente in rekening kunnen worden gebracht³⁵:

Aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten (in het geval van een kansspelautomatenhal): basisbedrag	€90,50
- voor de duur van 5 jaar óf onbepaalde tijd	
Aanwezigheidsvergunning voor kansspelautomaten (in het geval van een kansspelautomatenhal): voor iedere kansspelautomaat	€136,-
- voor de duur van 5 jaar óf onbepaalde tijd	
Drank- en horecavergunning	€323,-
- voor onbepaalde tijd	
(gemeentelijke) exploitatievergunning horecabedrijf	€332,-
- voor onbepaalde tijd	
(gemeentelijke) exploitatievergunning kansspelautomatenhal	n.t.b.
- voor bepaalde tijd (n.t.b.)	

³⁴ Zoals bedoeld in artikel 8 lid 1 onder b Drank- en horecawet.

³⁵ Legesverordening 2020, Hengelo, gemeenteraad jo. artikel 3 lid 1 onder b en lid 3 Speelautomatenbesluit 2000.

10 Nader onderzoek

De Christenunie heeft gevraagd om de mening van inwoners én (binnenstad)- ondernemers in kaart te brengen middels inzet van het Hengelo Panel. Tijdens de politieke markt zal worden bekeken of hier voldoende draagvlak voor is in de gemeenteraad. Afhankelijk van de uitkomst kan het e.e.a. in gang worden gezet.

Bijlage 1: Verdiepende vragen kansspel

Bijlage 2: Wegwijzer speelautomaten voor gemeenten

Bijlage 3: Leidraad zorgplicht kansspelautoriteit